

# VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen (DGVN)



## AUS DEM INHALT

### Zwischen den Stühlen

Von der schwierigen Rolle der Vereinten Nationen im Nahen Osten  
*Markus E. Bouillon*

### Standpunkt

»Deutschland zeigt Flagge!«  
*Manfred Eisele*

### »Für den Patienten ist nie genug Geld da, für einen Sarg immer«

Interview mit *Angela Kane*, Beigeordnete Generalsekretärin für  
politische Angelegenheiten der Vereinten Nationen

### Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

#### Generalsekretär

Bericht für die 62. Generalversammlung  
*Friederike Bauer*

## JAHRESINHALTSVERZEICHNIS



Nomos

607

55. Jahrgang | Seite 221–264  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Forum für Nahost-Friedensgespräche

Der Nahe Osten ist eines der Hauptbetätigungsfelder der Vereinten Nationen. Seit dem Teilungsplan für das britische Mandatsgebiet Palästina von 1947 sind die Vereinten Nationen dort in zunehmendem Maße engagiert. Trotz zahlreicher Anläufe ist es der Organisation bis heute nicht gelungen, den israelisch-palästinensischen Konflikt zu lösen oder auch nur eine friedliche Koexistenz zwischen Israel und Palästina zu erreichen, die diesen Namen verdient. Dies gilt im Übrigen auch für alle anderen Akteure.

Nach Ansicht von **Markus E. Bouillon**, ehemals Politischer Referent im Büro des UN-Sondergesandten für den Nahost-Friedensprozess, liegt das Problem in erster Linie in den vielfältigen, unterschiedlichen und zum Teil gegensätzlichen Forderungen der Konfliktparteien an die Weltorganisation. Von *der* Organisation, so Bouillon, kann in Bezug auf die Nahost-Politik gar nicht gesprochen werden, weil sie aus mindestens drei ›UNs‹ besteht: Generalversammlung, Sicherheitsrat und Generalsekretär. Die ersten beiden Organe haben zum Teil gegensätzliche Zielsetzungen, und der Generalsekretär muss zwischen diesen Extremen vermitteln.

Ein konkretes Beispiel für die gegensätzlichen Forderungen und Erwartungen an die UN in der Region ist das seit 1949 bestehende Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge (UNRWA). Es soll die humanitäre Situation der nunmehr 4,5 Millionen Flüchtlinge verbessern helfen. UNRWA muss dabei Position für die Flüchtlinge beziehen und ist dadurch steter Kritik, vor allem Israels, ausgesetzt. **Laura Ryseck** und **Margret Johannsen** argumentieren, dass das Hilfswerk Partei ergreifen muss, eine unersetzliche Aufgabe erfüllt und an anderer Stelle eine politische Lösung gefunden werden sollte.

Auch mit Libanon sind die Vereinten Nationen in zunehmendem Maße befasst. So sind in dem kleinen Land unter anderem zwei Sonderkoordinatoren, die Untersuchungskommission für den Hariri-Mord sowie die seit 1978 operierende UNIFIL-Mission – mit derzeit 13 530 Blauhelmen – tätig. Die Beteiligung der Deutschen Marine mit mehr als 800 Soldaten an der ›Maritime Task Force‹ ist dabei der gegenwärtig größte deutsche Einsatz an einer UN-geführten Mission. Nach Ansicht von General a. D. **Manfred Eisele** ist das ein weiterer wichtiger Schritt für Deutschland hin zur Übernahme von mehr Mitverantwortung für den Frieden. Um Libanon jedoch langfristig zu stabilisieren, müsse der Sicherheitsrat der UNIFIL auch das Mandat zur Entwaffnung der Hisbollah erteilen, so der ehemalige Beigeordnete Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze.

Der Nahe Osten wird auf lange Sicht ein Hauptbetätigungsfeld der UN bleiben. Obwohl die Schwierigkeiten immens scheinen, muss es auch weiterhin das Ziel der Vereinten Nationen sein, aktiv auf eine Verbesserung der Situation hinzuwirken. Die Organisation kann zwar aufgrund ihrer immanenten Beschränkungen nicht die Federführung bei der politischen Lösung des Konflikts übernehmen, doch sollte sie neben der humanitären, entwicklungspolitischen und militärischen Hilfe für die Region immer wieder Friedensgespräche initiieren und als Forum dienen. Dass seit der Verabschiedung des Teilungsplans für Palästina am 29. November 1947 60 Jahre vergangen sind, sollte Grund genug sein, nicht noch länger zu warten.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



# Inhalt

Markus E. Bouillon

## Zwischen den Stühlen.

Von der schwierigen Rolle der Vereinten Nationen im Nahen Osten 221

---

Laura Ryseck · Margret Johannsen

## Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten.

Humanitäre Hilfe als Ersatz für politische Konfliktlösung? 228

---

Manfred Eisele

## Standpunkt | »Deutschland zeigt Flagge!«

234

---

## »Für den Patienten ist nie genug Geld da, für einen Sarg immer«.

Interview mit Angela Kane, Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten der Vereinten Nationen

235

---

## AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

### Allgemeines

Friederike Bauer

Generalsekretär | Bericht für die 62. Generalversammlung 241

---

### Sozialfragen und Menschenrechte

Valentin Aichele

Sozialpakt | 36. und 37. Tagung 2006 242

---

Stefanie Lux

Rechte des Kindes | 41. bis 43. Tagung 2006 244

---

Stefanie Lux

Frauenrechtsausschuss | 34. bis 36. Tagung 2006 246

---

### PERSONALIEN

248

---

### BUCHBESPRECHUNGEN

252

---

### DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

258

---

### JAHRESINHALTSVERZEICHNIS

262

---

# Zwischen den Stühlen

## Von der schwierigen Rolle der Vereinten Nationen im Nahen Osten

Markus E. Bouillon

**Von den Vereinten Nationen zu sprechen, ist fast immer unzutreffend, in Bezug auf die Vereinten Nationen im Nahen Osten grenzt es jedoch an Verleumdung. Denn wie bei kaum einer anderen Region ist es der Organisation in Bezug auf den Nahen Osten gar nicht möglich, mit einer Stimme zu sprechen. Von einer kohärenten Strategie zur Lösung der vielfältigen Probleme und Krisen im Nahen Osten ist sie weit entfernt. Dies ist nicht nur dramatisch für die Betroffenen, sondern auch schädlich für das Ansehen der UN. Um eine kohärente Strategie zu entwickeln, sollte der Generalsekretär versuchen, die weit auseinander klaffenden Erwartungen und Forderungen besser als bisher miteinander in Einklang zu bringen. Die dafür notwendigen Berater sollte er sich ins Sekretariat holen.**

Im Juni 2007 gelangte ein vertraulicher Bericht des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess an die Öffentlichkeit.<sup>1</sup> In diesem Bericht, geschrieben am Ende seines frustrierenden Mandats, kritisierte Alvaro de Soto, dass es der Organisation im Nahen Osten an »auf Normen gründenden, ausgeglichenen Positionen fehle.«<sup>2</sup> Infolgedessen sei das Ansehen der Vereinten Nationen, in jenen Bereichen, in denen es ihnen möglich wäre, eine effektive politische Rolle zu spielen, beschädigt worden. Das Vertrauen der Menschen in dieser instabilen Region in die Organisation sei dadurch weiter geschwächt worden.<sup>3</sup> Auf seine zweijährige Amtszeit in der Nahost-Region rückblickend schloss de Soto, dass sich die Vereinten Nationen im so genannten Nahost-Quartett (Europäische Union, Russland, Vereinigte Staaten und Vereinte Nationen) zurücknehmen sollten und der UN-Generalsekretär seine »Prioritäten auf Konflikte lenken sollte, bei denen er mit diplomatischen Mitteln tatsächlich etwas erreichen kann.«<sup>4</sup>

Die Kritik de Sotos war nicht die erste dieser Art, spiegelte der Bericht doch eine langjährige Debatte darüber wider, wie sich die Vereinten Nationen an der Lösung des Nahost-Konflikts beteiligen sollten. Diese Diskussion ist seit einigen Monaten neu entfacht: Ein Grund dafür ist das enorm gewachsene und komplexer gewordene Engagement der Vereinten Nationen: derzeit sind drei Friedensmissionen entlang der Grenzen Israels stationiert; fünf hochrangige UN-Gesandte und -Beauftragte sind allein für Libanon zuständig und eine Vielzahl von UN-Sonderorganisationen und -Spezialorgane sind in der Region tätig. Gleichzeitig ist die Region vor dem Hintergrund des Irak-Kriegs, des iranischen Nuklearprogramms und

der gegen Iran verhängten Sanktionen, des Krieges zwischen Israel und der libanesischen Hisbollah im Sommer 2006, der andauernden politischen Krise in Libanon sowie der Konflikte in den besetzten palästinensischen Gebieten komplexer, fragiler und gefährlicher geworden. Die Vereinten Nationen sehen sich so mit neuen Forderungen und Aufgaben konfrontiert und sind heute stärker denn je im Nahen Osten engagiert.

### Stetes, aber problematisches Wachstum der UN

Der Nahe Osten hat die Vereinten Nationen seit der Verabschiedung des Teilungsplans für Palästina durch die Generalversammlung im Jahr 1947 tief geprägt – und umgekehrt.<sup>5</sup> Bereits im Jahr 1948 handelte UN-Unterhändler Ralph Bunche Waffenstillstands-Abkommen zwischen Israel und jedem seiner Nachbarstaaten aus. Die erste und bis heute am längsten im Einsatz befindliche Beobachtermission – die UN-Organisation zur Überwachung des Waffenstillstands<sup>6</sup> wurde geschaffen. Kurz darauf entstand das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten.<sup>7</sup> Mit über 24 000 Mitarbeitern ist es noch immer der personalstärkste UN-Einsatz. Die Suez-Krise im Jahr 1956 wurde dann der Auslöser für die Entwicklung der modernen Friedenssicherung; die Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen<sup>8</sup> auf der Sinai-Halbinsel wurde zu einem Prototypen für alle Friedenssicherungsmissionen in nachfolgenden Jahren.

1 Siehe Alvaro de Soto, End of Mission Report (confidential), Mai 2007, <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf> sowie Rory McCarthy und Ian Williams, Secret UN Report Condemns US for Middle East Failures, The Guardian, 13.6.2007, <http://www.guardian.co.uk/israel/Story/0,,2101677,00.html>

2 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 27ff.

3 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 30.

4 De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 34.

5 Sir Brian Urquhart, ehemaliger Untergeneralsekretär für besondere politische Angelegenheiten, schrieb einmal in typisch britischem Understatement, »the UN's performance in the Middle East, mixed though it has been, has not been insignificant«, in: Brian Urquhart, The United Nations in the Middle East: A Fifty-Year Retrospective, Middle East Journal, 49. Jg., Nr. 4, Herbst 1995.

6 United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO.

7 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East – UNRWA.

8 United Nations Emergency Force – UNEF I.



**Markus E. Bouillon**, geb. 1975, leitet seit dem Jahr 2005 das Nahost-Programm der International Peace Academy (IPA) in New York. Zuvor war er Politischer Referent im Büro des UN-Sondergesandten für den Friedensprozess im Nahen Osten unter Terje Rød-Larsen and Alvaro de Soto.

### Passive Rolle

Bald jedoch wurden die Vereinten Nationen durch den Kalten Krieg in eine weitgehend passive Rolle gedrängt. In UN-Foren wurden bestenfalls heftige Wortgefechte ausgetragen und deklaratorische Resolutionen angenommen. Mit der Formel ›Land gegen Frieden‹ legte die Sicherheitsratsresolution 242 im Jahr 1967 den Grundstein für eine dauerhafte Beilegung des arabisch-israelischen Konflikts. 1973 verabschiedete der Sicherheitsrat dann die Resolution 338 und setzte damit eine neue Friedenstruppe, die Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen II (UNEF II), ein. Ein Jahr später wurde die Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung<sup>9</sup> genehmigt, die zur Überwachung der Waffenruhe zwischen Syrien und Israel auf den Golan-Höhen stationiert wurde. Und mit Ausbruch des Bürgerkriegs im Jahr 1975 wurde Libanon zu einer konstanten Priorität auf der Agenda des Sicherheitsrats.<sup>10</sup> Der Rat autorisierte 1978 die Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL), die beim erneuten israelischen Einmarsch im Jahr 1982 jedoch mühelos überrannt wurde. Und auch in den achtziger Jahren, als sowohl der libanesische Bürgerkrieg als auch der Iran-Irak-Krieg wüteten, waren die Vereinten Nationen größtenteils irrelevant.<sup>11</sup>

Eine Wende trat mit dem Ende des Kalten Krieges ein, als sich das Engagement der Vereinten Nationen – im Nahen Osten wie insgesamt – wesentlich erweiterte. Als im Jahr 1991 eine von den UN autorisierte Koalitionstruppe die irakischen Streitkräfte aus Kuwait vertrieb, sprach der damalige amerikanische Präsident George H. W. Bush sogleich von einer ›neuen Weltordnung‹.

Mit der Verabschiedung weiterer Irak-Resolutionen im Sicherheitsrat, dem umfangreichsten Sanktionsprogramm in der Geschichte der Organisation sowie den Waffeninspektionen im Land Saddam Husseins, sahen sich die Vereinten Nationen allerdings bald mit enormen Forderungen und Erwartungen konfrontiert. Sie führten zu einer tiefen Spaltung nicht nur innerhalb des Sicherheitsrats, sondern auch zwischen dem die Sanktionen verhängenden Sicherheitsrat auf der einen Seite und einem Großteil der arabischen und muslimischen Welt sowie Philanthropen aus allen Teilen der Welt auf der anderen. Irak wurde so für die Vereinten Nationen bald zum Menetekel: Das im Jahr 1996 eingerichtete milliarden schwere Programm ›Öl-für-Lebensmittel‹ war von Beginn an von Korruptionsvorwürfen begleitet. Die Situation verschärfte sich durch die verhärteten Fronten innerhalb des Sicherheitsrats im Vorfeld des Irak-Kriegs im Jahr 2003 nur weiter.<sup>12</sup> Und gegen Ende der Amtszeit von Generalsekretär Kofi Annan gelangte das Ansehen der Weltorganisation dann auf seinem bis dahin wohl tiefsten Punkt an: Nachdem die Vereinten Nationen in Irak und in der gesamten arabischen Welt

viel von ihrer Glaubwürdigkeit eingebüßt hatten, erlitten sie zudem einen Anschlag auf ihr Hauptquartier und den Tod ihres Sonderbeauftragten Sergio Vieira de Mello in Bagdad im August 2003. Ein weiterer Schlag waren die langwierigen und demütigenden Ermittlungen zur Aufklärung der Korruptionsvorwürfe beim ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programm und die Forderungen nach Annans Rücktritt in den Jahren 2004 und 2005.<sup>13</sup>

### Wegbereiter

Anderenorts im Nahen Osten waren die Vereinten Nationen jedoch Wegbereiter: Nach der Verabschiedung des Gaza-Jericho-Abkommens im Jahr 1993 ernannte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali einen der Initiatoren dieses Abkommens, Terje Rød-Larsen, zu seinem Sonderkoordinator für die besetzten palästinensischen Gebiete. Obgleich offiziell damit beauftragt, die Unterstützung der palästinensischen Selbstverwaltung durch die Vereinten Nationen zu koordinieren, entwickelte sich die wahre Rolle des Norwegers – aufgrund zuvor etablierter Kontakte und seines Engagements – dahingehend, weitere Gespräche zwischen Israelis und Palästinensern zu fördern. Zum ersten Mal verlieh die Einrichtung des Büros des Sonderkoordinators der Vereinten Nationen (UNSCO) dem UN-Generalsekretär so überhaupt politischen Einfluss auf den Nahost-Friedensprozess, auch wenn das Büro auf Rød-Larsens persönliche Erfahrungen und Kontakte angewiesen blieb. Nach einer dreijährigen ›Pause‹, in der sich UNSCO vor allem mit der Überwachung sozioökonomischer Entwicklungen beschäftigte, berief Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 1999 Rød-Larsen (zwischenzeitlich Minister in Norwegen) zurück auf den Posten, weitete jedoch dessen Mandat zum ›Sonderkoordinator der Vereinten Nationen für den Nahost-Friedensprozess‹ aus. In dieser Funktion spielte Rød-Larsen eine unverzichtbare Rolle und begleitete den einseitigen Rückzug Israels aus Südlibanon im Mai 2000. Die zwei Monate später, im Juli 2000, in Camp David wieder aufgenommenen israelisch-palästinensischen Gespräche wurden jedoch von den USA initiiert und beließen den UN und ihrem Sonderkoordinator kaum eine aktive Rolle.

### Verschiedene Rollen auf verschiedenen Bühnen

In den folgenden Jahren gelang es Annan und Rød-Larsen dennoch, die diplomatische Rolle der UN auszuweiten und zu festigen. Annan machte es sich zur Aufgabe, das angespannte Verhältnis zwischen den UN und Israel, das sich im Laufe der Jahrzehnte zugespitzt hatte, zu verbessern. Israelis sehen die Vereinten Nationen häufig als grundsätzlich gegen den jüdischen Staat voreingenommen an. Sie verweisen dabei auf den weiter bestehenden Ausschuss der Gene-

Auch in den achtziger Jahren, als sowohl der libanesische Bürgerkrieg als auch der Iran-Irak-Krieg wüteten, waren die Vereinten Nationen größtenteils irrelevant.

Die in Camp David wieder aufgenommenen Gespräche wurden jedoch von den USA initiiert und beließen den UN und ihrem Sonderkoordinator kaum eine aktive Rolle.

ralversammlung für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des palästinensischen Volkes sowie die Abteilung für die Rechte der Palästinenser im Sekretariat oder auf die zahlreichen von der Generalversammlung oder der Menschenrechtskommission gegen Israel verabschiedeten Resolutionen. Annan jedoch wandte sich an Israel und an die jüdische Gemeinschaft insgesamt und betonte, dass die UN und Israel gleichermaßen aus der Katastrophe des Holocausts und des Zweiten Weltkriegs hervorgegangen seien. Vor diesem Hintergrund gelang es Annan und seinem Sonderkoordinator, die diplomatische Rolle der UN zu stärken. Deren institutionelle Verkörperung war das Nahost-Quartett, an dessen Einrichtung beide im Jahr 2002, als die palästinensische Intifada ihren Höhepunkt erreichte, wesentlich beteiligt waren. Das Quartett vereinte die politische Macht der USA (und Russlands), die finanzielle Stärke der EU und die internationale Legitimität der UN und wurde so zum Vehikel eines Friedensprozesses, den es auf Grundlage des ›Fahrplans für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Lösung zur Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts‹, kurz Nahost-Fahrplan, ab 2003 neu zu beleben versuchte.

### Das Nahost-Quartett

Wie sich jedoch bald herausstellte, blieb das Quartett nur begrenzt erfolgreich, ebenso wie die UN in Bezug auf ihren diplomatischen Einfluss: Während der unermüdliche Rød-Larsen keine Gelegenheit ausließ, die Umsetzung des ›Fahrplans‹ anzumahnen, wurde das Quartett, wie Alvaro de Soto später beklagte, zu »einer Gruppe von Freunden der USA«. Die USA fühlten sich nicht verpflichtet, das Quartett zu konsultieren, es sei denn, sie würden davon profitieren, so de Soto.<sup>14</sup> Zudem waren Rød-Larsens Bemühungen, stets gute Arbeitsbeziehungen mit Israel zu unterhalten, Grundbestandteil seiner diplomatischen Rolle. Dies kam sowohl dem Generalsekretär als auch der gesamten Organisation zugute, nicht zuletzt, weil sich dadurch das angespannte Verhältnis zwischen den UN und den USA verbesserte. Es bedeutete andererseits allerdings verschärfte Spannungen zwischen dem Sonderkoordinator und den weiteren, dem Generalsekretär (und damit seinem Sonderkoordinator) unterstehenden Sonderorganisationen. 16 dieser Organisationen hatten bis zum Jahr 2004 begonnen, im Westjordanland und im Gaza-Streifen humanitäre und entwicklungspolitische Hilfe zu leisten. Die Beschäftigung mit der sich stetig verschlechternden Lage der palästinensischen Zivilbevölkerung führte jedoch zu regelmäßiger und deutlicher Kritik an der israelischen Besatzung – was wiederum Spannungen mit Rød-Larsen und seinem diplomatischen Mandat hervorrief. Die UN wurden zusehends zum Opfer ihrer vielfältigen Rollen in den besetzten palästinensischen Gebieten, die nur schwer miteinander zu vereinbaren waren und doch koordiniert werden mussten.



UNIFIL-Truppen patrouillieren in Südlibanon.

UN-Foto: 149567

### Schwerpunkt Libanon

Ein Ergebnis dieser Entwicklung war, dass sich die Vereinten Nationen von 2004 an anderen politischen Konflikten in der Region zuwandten. Vor dem Hintergrund der Verlängerung der Amtszeit des libanesischen Staatspräsidenten Emile Lahoud verabschiedete der Sicherheitsrat im September 2004 Resolution 1559 und forderte darin den vollständigen Abzug aller noch stationierten ausländischen (syrischen) Truppen aus Libanon sowie die Entwaffnung und Auflösung libanesischer (Hisbollah) und nichtlibanesischer (palästinensischer) Milizen. Rød-Larsen nahm einen neuen Posten als UN-Sondergesandter mit dem Mandat an, die Umsetzung der Resolution 1559 zu verfolgen, und verhandelte kurze Zeit nach der Ermordung des libanesischen Ministerpräsidenten Rafik Hariri im Februar 2005 den vollständigen Abzug syrischer Truppen und des militärischen Geheimdienstes aus Libanon. Gleichzeitig wurden die UN vom Sicherheitsrat damit beauftragt, die Ermordung Hariris zu

<sup>9</sup> United Nations Disengagement Observer Force – UNDOF.

<sup>10</sup> Libanon ist Rekordhalter, was die Zahl von zu den Vorgängen im Land verabschiedeten Sicherheitsratsresolutionen angeht, während Israel den Rekord hält in Bezug auf Sicherheitsratsresolutionen, die von einem der ständigen Mitglieder per Veto abgelehnt werden.

<sup>11</sup> David M. Malone, *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980–2005*, New York 2006, S. 22–53.

<sup>12</sup> Malone, *The International Struggle Over Iraq*, a.a.O. (Anm. 11), S. 185–221.

<sup>13</sup> Siehe auch Bruce D. Jones, *Strategic Coordination of International Engagement*, in: Markus E. Bouillon/David M. Malone/Ben Rowswell (Eds.), *Iraq: Preventing a New Generation of Conflict*, Boulder 2007.

<sup>14</sup> De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 24.



Das Nahost-Quartett am 21. Februar 2007 in Berlin.

UN-Foto: 139547

## Verschiedene ›UNs‹, Sichtweisen und Politiken

Das immer stärkere Engagement der Vereinten Nationen im Nahen Osten wird nicht überall positiv gesehen, weder innerhalb der Organisation noch unter den Mitgliedstaaten. Ban Ki-moons Unterstützung für eine Ausweitung des Mandats der UNAMI im August 2007 zeigte einmal mehr, wie schwer sich die Organisation tut, eine einheitliche Position zu beziehen und durchzuhalten. Die Ausweitung des Engagements der UN in Irak war unter Kofi Annan unvorstellbar gewesen, hatten doch die Anschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad ein tiefes Trauma hinterlassen. Jegliche Verstärkung des Personals in Irak wurde lange Zeit von der UN-Angestellengewerkschaft in aller Offenheit und mit Vehemenz abgelehnt.

Die Vereinten Nationen stecken daher in vielerlei Hinsicht zwischen Baum und Borke, in Bezug auf:<sup>17</sup>

- die unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen Forderungen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung;
- die unterschiedlichen Prioritäten der USA und der restlichen Mitgliedschaft;
- die institutionellen Interessen der verschiedenen Organisationen und Programme; sowie
- die Erwartungen jener, die in den UN eher ein Instrument für mehr Gerechtigkeit weltweit sehen und jenen, die ihr eine primär politische Rolle zugestehen wollen.

Wenn es so in den meisten Zusammenhängen missverständlich, wenn nicht gar falsch ist, von den Vereinten Nationen als einer einzigen Institution zu sprechen, so trifft dies für die UN in Bezug auf den Nahen Osten ganz besonders zu. Hier gibt es mindestens drei ›UNs‹, die sich grundlegend voneinander unterscheiden: **1.** die Generalversammlung, **2.** den Sicherheitsrat sowie **3.** den Generalsekretär und das Sekretariat.

### 1. Generalversammlung

Die Generalversammlung, die im Jahr 1947 für die Teilung Palästinas gestimmt hatte, hat die Palästina-Frage über die Jahre hauptsächlich durch eine ›Entkolonialisierungs-Brille‹ betrachtet. Dank der Vertretung aller Mitgliedstaaten mit gleichem Stimmrecht besteht in der Generalversammlung große Sympathie mit den palästinensischen Forderungen nach Selbstbestimmung. So hält die Generalversammlung, die der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) schon 1975 den Beobachterstatus gewährte, weiterhin jene institutionellen Mechanismen aufrecht, mit denen die Rechte des palästinensischen Volkes garantiert werden sollen. Ferner kritisiert sie Israel regelmäßig in den rund 20 Resolutionen, die Jahr für Jahr mit nur minimalen Änderungen am Wortlaut verabschiedet werden. Zusätzlich dazu trifft die Generalversammlung regelmäßig zu Sondertagungen und Notstands-

untersuchen – eine Aufgabe, die sich zu einer umfangreichen Ermittlungskommission dieses und weiterer ähnlicher Fälle auswuchs.<sup>15</sup>

Libanon ist somit in den letzten Jahren zu einem Hauptbetätigungsfeld der Vereinten Nationen geworden. Die Anzahl der Gesandten und Beauftragten des Generalsekretärs hat ein bislang nie da gewesenes Ausmaß angenommen. Neben dem Sonderermittler im Hariri-Fall, Serge Brammertz, Rød-Larsen und dem Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozess (jenem Posten, den Alvaro de Soto bis Mai 2007 bekleidete), hält der Sonderkoordinator für Libanon Geir Pedersen mit allen Parteien vor Ort engen Kontakt. Nach dem Krieg zwischen Israel und der Hisbollah im Juli/August 2006 und der vom Sicherheitsrat mit Resolution 1701 erwirkten Einstellung der Feindseligkeiten, wurde auch die UNIFIL neu ausgerichtet und massiv aufgestockt. Während die 14 000 Personen starke Truppe beauftragt wurde, für eine waffenfreie Zone in Südlibanon Sorge zu tragen, leitete Generalsekretär Kofi Annan die Verhandlungen zur Freilassung zweier entführter israelischer Soldaten sowie den Versuch, die Statusfrage der Shebaa-Farmen zu klären. In diesem Zusammenhang ernannte Annan kurzzeitig noch einen zusätzlichen Gesandten, Michael C. Williams, zu seinem Sonderberater für die Lage im Nahen Osten.<sup>16</sup>

Neben den verschiedenen Aufgaben und Posten diplomatischer Natur, die auch die Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) umfassen, haben die UN regelmäßig die Mandate der verschiedenen Friedensmissionen in der Region (UNIFIL, UNDOF und UNTSO) verlängert und sich darüber hinaus auf ihre humanitäre und entwicklungspolitische Arbeit konzentriert. Zahlreiche Organisationen sind in der gesamten Region tätig. Und durch die Verhängung von Sanktionen gegen Iran in den vergangenen beiden Jahren hat neuerdings auch die Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik eine unverkennbar nahöstliche Färbung bekommen.

Libanon ist in den letzten Jahren zu einem Hauptbetätigungsfeld der Vereinten Nationen geworden.

Die Generalversammlung hat die Palästina-Frage über die Jahre hauptsächlich durch eine ›Entkolonialisierungs-Brille‹ betrachtet.

sondertagungen zusammen, um über die Palästina-Frage zu diskutieren. Im Jahr 2003 forderte sie auf ihrer 10. Notstandssondertagung, die seit 1997 immer wieder einberufen wird, den Internationalen Gerichtshof auf, ein Gutachten zu Israels ›Mauer‹ im Westjordanland zu erstellen. In seinem Gutachten stellte das Gericht dann fest, dass mit der Mauer Völkerrecht verletzt werde, und forderte ihren Abriss. Aufgrund des Gutachtens beauftragte die Generalversammlung das UN-Sekretariat, alle durch den Bau der Mauer verursachten Schäden zu registrieren.<sup>18</sup> In dasselbe Horn stoßen der Wirtschafts- und Sozialrat und der Menschenrechtsrat (zuvor war es die Menschenrechtskommission). Beide Organe werden von einer Mehrheit aus Entwicklungsländern dominiert, kritisieren in regelmäßigen Abständen die Politik Israels in den besetzten palästinensischen Gebieten und werden daher häufig einer pro-palästinensischen Parteinahme bezichtigt.

## 2. Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat, zuständig für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, legt traditionell weniger Wert auf Selbstbestimmung, Souveränität und Entkolonialisierung und konzentriert sich vielmehr auf die Eindämmung und Lösung von Konflikten. Folglich hat der Sicherheitsrat neben der Festlegung der Parameter für die Waffenstillstände in den Jahren 1967 und 1973 sowie während der Kriege in Libanon und zwischen Iran und Irak in der Vergangenheit mit einigen wichtigen Resolutionen die Grundlagen für einen Friedensprozess im Nahen Osten geschaffen. Der Rat hat sich zudem mit der mutmaßlichen Herstellung von Massenvernichtungswaffen in Irak und Iran beschäftigt. Andererseits jedoch ist der Sicherheitsrat, angesichts seiner einzigartigen Struktur, mit seinen fünf ständigen Mitgliedern (Permanent Five – P5), weitaus mehr als die anderen Organe der UN der Machtpolitik und war lange Jahre den Rivalitäten des Kalten Krieges ausgesetzt. Im Ergebnis war der Rat jahrzehntelang unfähig, die Federführung bei der Lösung des Nahost-Konflikts zu übernehmen.<sup>19</sup> Dies hat sich seit Ende des Kalten Krieges kaum geändert: In den letzten zehn Jahren allein waren mehr als zwei Drittel aller Resolutionsentwürfe, gegen die im Rat Veto eingelegt wurde, zum Nahen Osten; seit dem Jahr 1990 sind die USA der einzige Staat, der überhaupt Einspruch gegen eine Resolution erhoben hat (insgesamt 13 Mal), üblicherweise zur Verteidigung Israels. Zusätzlich zu den fünf Resolutionen zur Palästina-Frage, die auf dem Höhepunkt der Intifada im Jahr 2002 angenommen wurden, hat der Rat seitdem lediglich zwei weitere Resolutionen verabschiedet: eine Resolution, die den ›Fahrplan‹ aus dem Jahr 2003 genehmigte, die zweite Resolution als Antwort auf die schwere Krise im Gaza-Streifen im Jahr 2004. Seit 2005 haben sich die meisten Nahost-Resolutionen des Sicherheitsrats mit Li-

banon befasst, und zwar mit der Aufklärung des Hariri-Mords.

Resolution 1701, mit der den Kriegsparteien die Einstellung der Kampfhandlungen während des Libanon-Kriegs im August 2006 auferlegt wurde, nimmt zwar eine Sonderstellung ein, fügt sich jedoch in das Handlungsschema des Rates. Anstatt bei der Konfliktlösung die Führungsrolle zu übernehmen, reagiert der Sicherheitsrat typischerweise lediglich auf sich dramatisch zuspitzende Krisen. Die tiefen Gräben im Rat, die aktives Handeln oftmals nicht zulassen, traten beim Irak-Konflikt vielleicht am deutlichsten zutage: In Folge der tiefen Meinungsverschiedenheiten wurde im Jahr 2003 gegen den Willen von drei der P5 und daher ohne die Autorisierung des Rates ein Krieg geführt, der zudem später vom Generalsekretär als Verletzung der UN-Charta bezeichnet wurde.

So ist der Nahe Osten, weil er zu stark mit den unmittelbaren nationalen Interessen einiger Ratsmitglieder, insbesondere der USA, verbunden ist, politisch als auch wirtschaftlich einfach zu wichtig, als dass er einem multilateralen Forum wie den UN überlassen werden könnte. Der Sicherheitsrat ist demnach lediglich eine Bühne, auf der in seltenen Momenten der Einigkeit oder bei besonders akuten Krisen Notstands-erklärungen abgegeben werden.

## 3. Generalsekretär und Sekretariat

Dass sich die Sicherheitsratsmitglieder in Bezug auf den Nahen Osten selten einig sind und dass Interpretationen und Ansichten nicht nur innerhalb des Rates, sondern auch zwischen dem Rat und der General-

Der Sicherheitsrat ist lediglich eine Bühne, auf der in seltenen Momenten der Einigkeit oder bei besonders akuten Krisen Notstands-erklärungen abgegeben werden.

<sup>15</sup> Unabhängige Internationale Untersuchungskommission – IIC. Gegenwärtig trifft die Kommission die nötigen Vorbereitungen für einen vom Sicherheitsrat beschlossenen internationalen Strafgerichtshof, um alle Verantwortlichen dieses Anschlags zur Verantwortung zu ziehen. Siehe UN-Dok. S/RES/1757(2007) v. 30.5.2007.

<sup>16</sup> Williams folgte de Soto im Amte des Sonderkoordinators für den Friedensprozess im Nahen Osten von Mai 2007, bevor er nur vier Monate später, im September 2007, die UN verließ, um seinen neuen Posten als Sondergesandter des britischen Premierministers Gordon Brown anzutreten.

<sup>17</sup> Siehe Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546(2004), UN Doc. S/2007/330 v. 5.6.2007.

<sup>18</sup> Wie weit die Meinungen in den UN auseinandergehen können, zeigen die unterschiedlichen Begriffe für Israels Sicherheits›barriere‹: Während der Generalsekretär und das Sekretariat den Begriff ›Barriere‹ (barrier) verwenden – ein Kompromiss zwischen Israels euphemistischem ›Zaun‹ und der ›Apartheid-Mauer‹ der Palästinenser –, verwenden die Generalversammlung und der Internationale Gerichtshof weiterhin den Begriff ›Mauer‹.

<sup>19</sup> Und das, obwohl kein anderes Thema so lange auf der Agenda des Sicherheitsrats steht wie der Nahe Osten und kein anderer Konflikt eine auch nur annähernd hohe Zahl von Resolutionen und Resolutionsentwürfen hervorgebracht hat.

versammlung häufig voneinander abweichen, macht es dem Generalsekretär und dem Sekretariat schwer zu (re-)agieren. Aber auch die zunehmende Verquickung der verschiedenen Probleme im Nahen Osten hat es für die UN-Bürokratie praktisch unmöglich gemacht, eine kohärente Strategie zu entwickeln und anzuwenden, können sich doch die Mitgliedstaaten – ob im Rat oder außerhalb – allzu oft nicht einmal auf eine konsistente Analyse der komplexen Situation in der Region einigen.

Die humanitären Bedürfnisse der palästinensischen Zivilbevölkerung hervorzuheben, steht von Natur aus in einem Spannungsverhältnis zu einer Politik der ›stillen Diplomatie‹.

Natürlich wird der Generalsekretär generell mit höchst unterschiedlichen Forderungen und Erwartungen konfrontiert, die er stets in Einklang zu bringen hat. Doch vor allem durch den Bezug auf Artikel 99 UN-Charta<sup>20</sup> haben die bisherigen Generalsekretäre eine einigermaßen unabhängige Nische für sich beanspruchen können. In den vergangenen Jahren hat dieses Mandat auch die diplomatische Rolle der UN als Mitglied des Nahost-Quartetts geprägt, das weder dem Sicherheitsrat noch der Generalversammlung verantwortlich ist. Gleichzeitig hat sich der Generalsekretär durch dieses politische Engagement den verschiedenen Strömungen und Erwartungshaltungen nur noch stärker ausgesetzt. Für den Generalsekretär und das Sekretariat ist es folglich immer schwieriger, aber gleichzeitig auch immer wichtiger geworden, die Erwartungen und Forderungen der Generalversammlung einerseits – wo die arabischen Staaten, unterstützt von der Blockfreien-Bewegung und der Gruppe der 77, sehr einflussreich sind – und des Sicherheitsrats andererseits – wo die globale Supermacht USA in erster Linie Israel Gehör verschaffen kann – in Einklang zu bringen.

### Des Generalsekretärs viele Hüte

Dabei ist die politische Rolle, die der Generalsekretär erfüllt, nur einer von mehreren ›Hüten‹, die der UN-Generalsekretär trägt: die Krone eines politischen Prinzen beziehungsweise der Zylinder des höchstrangigen Diplomaten der Welt sitzt genauso auf dem Kopf des Generalsekretärs wie die Mitra oder Tiara des säkularen ›Papstes‹ und Advokaten des Völkerrechts und der Gerechtigkeit oder aber die Melone beziehungsweise der Borsalino eines Managers, der über ein weit verzweigtes Firmenkonglomerat wacht.<sup>21</sup> Zu jeder Zeit wird der Generalsekretär als höchste Verkörperung des Völkerrechts, der Gerechtigkeit und Legitimation gesehen. Und zusätzlich zu dieser Rolle als säkularer Papst muss der UN-Chef in gleicher Weise humanitäre Krisen, Entwicklung, Abrüstung und Nichtverbreitung, Friedenssicherung, Kinder und Frauen, Umwelt und zahlreiche andere Themen, für die die UN und der Generalsekretär als zuständig angesehen werden, angehen.

Obwohl es natürlich immer schwierig ist, die drei ›Hüte‹ des Generalsekretärs zu vereinen, sind die Unterschiede nirgends deutlicher als im Nahen Osten.

Trotz der Bemühungen in den letzten Jahren, UN-Funktionen und Strategien stärker zu vereinheitlichen – etwa mittels integrierter Missionen, Residierender und Humanitärer Koordinatoren, verbesserter Koordinierung der Landesteam sowie Strategietagungen und kohärenzbildende Mechanismen wie des Grundsatzausschusses (Policy Committee) des Sekretariats – werden die Vereinten Nationen weiterhin aufgrund der besonderen Bedürfnisse und politischen Sensibilitäten des Nahen Ostens in verschiedene Richtungen gleichzeitig getrieben.

Die humanitären Bedürfnisse der palästinensischen oder libanesischen Zivilbevölkerung hervorzuheben, gekoppelt mit aktiver Lobbyarbeit und den Bemühungen, Mittel zur Nothilfe einzuwerben, steht von Natur aus in einem Spannungsverhältnis zu einer Politik der ›stillen Diplomatie‹ mit allen relevanten Parteien. Eine diplomatische Rolle, die den Willen und die Fähigkeit erfordert, politische Abkommen zu schließen, steht wiederum naturgemäß im Gegensatz zu den Predigten über Gerechtigkeit und Völkerrecht, die der weltliche Papst von seiner Kanzel aus hält. Zusammengenommen machen die unterschiedlichen Ansichten der Mitglieder des Sicherheitsrats, insbesondere der USA, und der Mitglieder der Generalversammlung, die grundverschiedenen Aufgaben des Generalsekretärs, das Fehlen einer kohärenten Basis, und die drei ›Hüte‹ des Generalsekretärs den Nahen Osten dementsprechend zu einem für die UN besonders schwierigen Betätigungsfeld.

Zweifellos sind alle Rollen und Funktionen der Vereinten Nationen wichtig in der Region; die meisten davon sind sogar unverzichtbar. Außer Frage steht auch, dass das Auseinanderklaffen und die Widersprüchlichkeit oft unverzichtbarer Funktionen einen enormen Druck auf die Organisation und dessen Leiter ausüben. Deshalb haben viele Generalsekretäre überwiegend, wenn auch in unterschiedlichem Maße, auf Ereignisse jeweils nur reagiert, anstatt die Initiative zu ergreifen. Aufgrund wachsender Funktionen und Verantwortungen, die die UN im Allgemeinen und im Nahen Osten im Besonderen nach und nach übernommen haben, ist jedoch das Engagement für die jeweiligen Generalsekretäre immer schwieriger geworden. Hinzu kommt, dass diese eng miteinander verknüpften Themen weiterhin als eigenständige Punkte auf der Agenda des Sicherheitsrats behandelt werden. Ein Generalsekretär ist so bei der Entwicklung einer kohärenten und umfassenden Strategie für den Nahen Osten extrem eingeschränkt. Statt Kohärenz bedeutet der Nahe Osten zumeist die Vollführung eines nimmer endenden Drahtseilakts auf Schwindel erregender Höhe.

Unter den gegebenen Vorzeichen war sich Generalsekretär Kofi Annan im Vergleich zu seinen Vorgängern deutlicher bewusst, welche Bedeutung einem engen Arbeitsverhältnis zu den USA zukommt. Das Quartett war möglicherweise das beste Beispiel für

Ein Generalsekretär ist bei der Entwicklung einer kohärenten und umfassenden Strategie für den Nahen Osten extrem eingeschränkt.

die Bedeutung, die Annan einer guten (wenn auch nicht unbedingt erfolgreichen) Arbeitsbeziehung zu den USA beimaß, selbst dann noch, als das Thema Irak zu einer immer größeren Belastung wurde. Gleichzeitig bedeutete Annans unbedingter Wille, ein gutes Verhältnis aufrechtzuerhalten, dass die Vereinten Nationen in Gremien wie dem Quartett bereit waren, eine unabhängigere Position aufzugeben. So merkte Alvaro de Soto in seinem Bericht zwar kritisch, doch durchaus zu Recht an:

»Der Nahe Osten hat den Hindukusch des 19. Jahrhunderts als ›Great Game‹ der Gegenwart ersetzt. Eine Mitgliedschaft im Quartett lässt die Vereinten Nationen in dem Glauben, einen Platz am Tisch zu haben, an dem das Spiel gespielt wird. Doch leider findet das Spiel dort nicht statt. Das Quartett ist zu einem Nebenkriegsschauplatz geworden: Weil es mehr denn je darum geht, die transatlantische Beziehungen zu pflegen, spielt der Nahe Osten an sich nur zum Teil eine Rolle; das Quartett ist so kein besonders geeignetes Instrument, um den israelisch-palästinensischen Konflikt zu lösen, und andere Mitglieder nutzen es auch nicht unbedingt zu diesem Zweck.«<sup>22</sup>

In der Folge werden die Rolle der Vereinten Nationen und ihr diplomatisches Engagement ständig von Widersprüchen, nicht nur zwischen ihren vielfältigen und divergierenden Funktionen, sondern auch von einem Balanceakt zwischen den Interessen der Großmächte oder denen der gesamten Mitgliedschaft bestimmt.

## Aussichten

Unter einem neuen Generalsekretär und bei gleichbleibendem umfassenden Engagement in den Krisengebieten Libanon, Irak, den palästinensischen Gebieten und Iran, bleiben diese Widersprüchlichkeiten unverändert bestehen. Bislang ist Ban Ki-moon mit seiner Politik gut gefahren. Bei der künftigen Ausgestaltung des Engagements der Vereinten Nationen im Nahen Osten muss er jedoch vor allem zwei Dinge bedenken:

**1.** Eine kohärentere Strategie als bisher sollte für die Region, wenn nicht gar generell für die Organisation, entworfen werden. Obwohl die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten die Rolle der Organisation im Nahen Osten wesentlich beeinflussen, sollten die UN noch einmal überprüfen, welche Nische von ihnen allein besetzt werden könnte. Dass die Vereinten Nationen viele Rollen übernehmen und der Generalsekretär mehrere Hüte trägt, muss nicht unbedingt von Nachteil sein. Tatsächlich könnte in der Vielfältigkeit ihrer zahlreichen Funktionen auch eine Stärke liegen. Daher sollte Generalsekretär Ban Ki-moon größere politische Unabhängigkeit einfordern – mit Blick auf das unverzichtbare humanitäre, entwicklungspolitische und friedenssichernde Engagements der Organisation, welches oft von anderen

Gebern und Truppenstellern als den USA und den westlichen Staaten abhängig ist.

**2.** Der Generalsekretär muss auch die Balance halten zwischen den Mächtigen und ihren Erwartungen und jenen, die ihn als Fürsprecher für ihre Wünsche und Rechte brauchen. Alvaro de Soto machte das Prinzip deutlich:

»Auch wenn laut Völkerrecht alle Staaten an die gleichen Grundsätze und Gesetze gebunden sind wie der UN-Generalsekretär, trägt er jedoch die Verantwortung, diese einzigartige Legitimation zu wahren, die ihn auf eine Weise ins Rampenlicht stellt, wie es weder für eine Super- oder mittlere Macht, eine Regionalorganisation noch für eine nichtstaatliche Organisation der Fall ist. Der Generalsekretär ist der Vermittler von Normen par excellence. Sein diplomatisches Handeln im Nahen Osten sollte sich daher, zumindest teilweise, danach ausrichten, bis zu welchem Grad er seine normative Rolle ausüben kann.«<sup>23</sup>

Der Generalsekretär muss also seine drei Hüte geschickter als bisher koordinieren. Dies wird ihm jedoch nur möglich sein, wenn er eine kohärente und umfassende Strategie verfolgt und indem er agiert statt reagiert. In Anbetracht der langen Geschichte und Schwere der Konflikte, der Komplexität und dem Auseinanderklaffen der Themen, Aufgaben und Erwartungen, mag dies ein Ding der Unmöglichkeit sein. Eine konsistentere Strategie würde den Vereinten Nationen jedoch gleichzeitig erlauben, wenn auch nur langsam und vorsichtig, eine federführende Rolle zu übernehmen. Was die UN dafür gegenwärtig dringend benötigen, wäre eine Ausweitung ihrer strategischen Planungsfunktion für den Nahen Osten. Regionalspezifische Expertise war im Amtssitz noch nie über die Maßen vorhanden, aber angesichts der komplexen, die ganze Region bestimmenden Krisen, ihrer internationalen Bedeutung sowie der Tatsache, dass Generalsekretär Ban mit dieser schwierigsten aller Weltregionen ein für ihn neues Terrain betritt, wäre eine Ausweitung seines Beraterstabs im Amtssitz in New York sicherlich ein guter erster Schritt hin zu einem sicheren Kurs durch schwieriges Gewässer.

**20** Hier heißt es, der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats »auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.«

**21** Der Begriff »säkularer Papst« wurde vom ersten UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld geprägt. Er sagte einst, der Generalsekretär sei »eine Art säkularer Papst und meist ein Papst ohne Kirche«, zitiert in: Brian Urquhart, *Selecting the World's CEO*, Foreign Affairs, 74. Jg., Nr. 3, Mai/Juni 1995.

**22** De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 32

**23** De Soto, a.a.O. (Anm. 1), S. 40.

Eine kohärentere Strategie als bisher sollte für die Region, wenn nicht gar generell für die Organisation, entworfen werden. Die UN sollten noch einmal überprüfen, welche Nische von ihnen allein besetzt werden könnte.

# Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten

## Humanitäre Hilfe als Ersatz für politische Konfliktlösung?

Laura Ryseck · Margret Johannsen



**Laura Ryseck,**  
M.A., M.P.S.,

geb. 1979, promoviert am International History Department der London School of Economics and Political Science (LSE) über Nation-building und nationale Identität in Libanon und Eritrea.



**Dr. Margret Johannsen,**

geb. 1946, ist Senior Research Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

**Vor fast 60 Jahren wurde UNRWA gegründet, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen für die humanitäre Versorgung der palästinensischen Flüchtlinge von 1948 und deren Nachfahren. Seitdem hat sich das Hilfswerk zum größten Anbieter sozialer Leistungen für die Palästinenser entwickelt. Die Arbeit von UNRWA findet in einem hoch politisierten Umfeld statt, was immer wieder zu scharfer Kritik an seinen Aktivitäten bis hin zu einer grundsätzlicher Infragestellung seines Engagements führt. Der Beitrag erörtert die Herausforderungen, denen sich das Krisenmanagement des Hilfswerks angesichts gescheiterter Friedensbemühungen, chronischer Mittelknappheit und wachsender Ansprüche gegenüberstellt.**

Von den heute neun bis zehn Millionen Palästinensern sind über zwei Drittel Flüchtlinge, viele von ihnen im Gefolge der Konflikte seit 1948 mehrfach vertrieben. Die Palästinenser stellen die weltweit älteste Flüchtlingsgemeinschaft und zugleich die größte Gruppe Staatenloser dar. Die meisten leben im Gaza-Streifen, Westjordanland sowie in Israels Nachbarstaaten Libanon und Syrien. Dort sorgt das im Dezember 1948 gegründete UN-Hilfswerk **United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)** für die Palästina-Flüchtlinge, die sich registrieren ließen. Von den am 30. Juni 2007 registrierten rund 4,5 Millionen Personen lebt ein Drittel in einem der 58 von UNRWA betreuten Flüchtlingslager. Die Organisation unterhält für die Flüchtlinge Schulen, Gesundheitszentren sowie Verteilungsstellen für Nahrungsmittel und den sonstigen Grundbedarf.

Da das Flüchtlingsproblem bis heute ungelöst ist, wurde das ursprünglich nur als vorübergehend geplante Mandat von UNRWA seit seiner Gründung stets verlängert, so dass sie heute eine der ältesten Einrichtungen im UN-System ist und sich zum größten Anbieter sozialer Leistungen für die Palästinenser entwickelt hat. Dieses Engagement der Vereinten Nationen zugunsten der palästinensischen Flüchtlinge findet allerdings nicht überall ungeteilte Zustimmung, sondern wird teilweise scharf kritisiert.

### Die palästinensischen Flüchtlinge und die Vereinten Nationen

Im Kontext des UN-Teilungsplans für das Mandatsgebiet Palästina, der Proklamation des Staates Israel und des ersten arabisch-israelischen Krieges kam es

zur Flucht hunderttausender palästinensischer Araber aus dem Gebiet, auf dem sich im Jahr 1948 der Staat Israel gründete.

Die nach UN-Schätzungen 726 000 Flüchtlinge<sup>1</sup> fanden hauptsächlich Zuflucht im Westjordanland und im Gaza-Streifen, aber auch in den benachbarten arabischen Staaten; eine Minderheit zog weiter in die Golf-Staaten, nach Europa oder in die USA. Nach ihrer Flucht wurden 400 palästinensische Dörfer dem Erdboden gleichgemacht, 350 wurden an Ort und Stelle durch israelische Ortschaften »ersetzt«, andere »verschwanden« in Aufforstungsprojekten.<sup>2</sup> In die verlassenen Häuser arabischer Städte wie Haifa und Jaffa zogen europäische und arabische Juden ein.

Den Flüchtlingen wurde die Rückkehr nach Israel verwehrt. Die Vereinten Nationen bemühten sich frühzeitig, noch vor Unterzeichnung der Waffenstillstandsvereinbarungen, Wege zur Lösung der Flüchtlingsfrage aufzuzeigen: Auf der Grundlage des vom Sicherheitsrat eingesetzten UN-Vermittlers Graf Folke Bernadotte, der im September 1948 einem der jüdischen Untergrundorganisation Lechi zugeschriebenen Attentat zum Opfer fiel<sup>3</sup>, verabschiedete die Generalversammlung am 11. Dezember 1948 Resolution 194 (III), die zu einem der meistzitierten Dokumente der Vereinten Nationen zum Palästina-Konflikt werden sollte. Von Bedeutung für die Flüchtlinge war insbesondere Absatz 11, der ihnen grundsätzlich die Wahl zwischen Rückkehr, Verbleiben im Gastland oder Ansiedlung in einem Drittstaat zugesteht. Zudem wird ein Anspruch auf Rückgabe von Eigentum beziehungsweise Entschädigung für erlittene Verluste durch den Staat, der die Flüchtlingssituation verursacht hat, eingeräumt.<sup>4</sup> Die von den Flüchtlingen ebenso wie von den arabischen Regierungen ständig erhobene Forderung, Israel möge die Flüchtlinge zurückkehren lassen, wurde jedoch von allen israelischen Regierungen stets kategorisch abgelehnt. Nur während der frühen fünfziger Jahre konnten etwa 40 000 Palästinenser in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren. Diese Konzession Israels beruhte nicht auf einer Anerkennung ihres Rückkehrrechts, sondern war eine Maßnahme zur Familienzusammenführung. Denn Israel sah sich – und sieht sich bis heute – nicht verantwortlich für das Schicksal der Flüchtlinge; nach israelischer Lesart wurden sie vielmehr Opfer eines Angriffskrieges der arabischen Staaten. Diese Deutung der Ereignisse des Jahres 1948 dient Israel dazu, Kompensationsforderungen von Seiten der Geflohenen beziehungsweise Vertriebenen abzuwehren und seine grundgesetzlich definierte Identität als jüdischer Staat<sup>5</sup>,

die es durch eine Rückkehr der Flüchtlinge in großer Zahl gefährdet sieht, zu bewahren.

Auf der anderen Seite stehen die Gastländer der Flüchtlinge, die arabischen Nachbarstaaten, die mit Verweis auf das ›Recht auf Rückkehr‹ gemäß Resolution 194 eine Einbürgerung der Flüchtlinge kategorisch ablehnen. Da die Generalversammlung jedoch lediglich völkerrechtlich unverbindliche Empfehlungen abgeben beziehungsweise keine rechtlich bindenden Resolutionen beschließen kann, kann ein zwingendes ›Recht auf Rückkehr‹, auf welchem auch die Palästinenser selbst beharren, nicht aus Resolution 194 abgeleitet werden.

Nichtsdestotrotz wird die Resolution jährlich von der Generalversammlung erneuert.<sup>6</sup> Infolgedessen besitzen die in Absatz 11 der Resolution genannten Optionen für die Palästina-Flüchtlinge von 1948 zumindest den Status von durch die Staatengemeinschaft akzeptierten Leitlinien zur Regelung der Flüchtlingsproblematik.

## Gründung, Mandat und Finanzierung von UNRWA

Im Rahmen der Resolution 194 wurde eine Kommission eingerichtet, die ›United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)‹. Ihre Aufgabe sollte insbesondere darin bestehen, eine friedliche Beilegung des Konflikts zu fördern und eine dauerhafte Lösung für die Flüchtlinge, gemäß Absatz 11 der Resolution, zu finden. Allerdings ist sie durch das Fehlen jeglicher Kompromissbereitschaft auf Seiten der Konfliktparteien seit Mitte der fünfziger Jahre gelähmt. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auf eine jährliche Erneuerung der Forderungen aus Resolution 194.

Um die humanitäre Notlage der Flüchtlinge zu mildern, richteten die Vereinten Nationen im November 1948 einen Nothilfefonds ein, der vor allem finanzielle Unterstützung zur Verfügung stellte und die Arbeit lokaler Regierungen sowie internationaler humanitärer Organisationen koordinierte. Als klar wurde, dass sich keine rasche Lösung des Flüchtlingsproblems gemäß Resolution 194 durchsetzen lassen würde, wurde auf Anraten einer eigens ins Leben gerufenen ›Economic Survey Mission‹ (ESM) die Gründung von UNRWA beschlossen.<sup>7</sup> Offiziell ins Leben gerufen wurde das **Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten** am 8. Dezember 1949.<sup>8</sup> Formal ist sie ein der Generalversammlung untergeordnetes Organ und dient der Durchführung von Unterstützungs- und Arbeitsprogrammen für die palästinensischen Flüchtlinge. Nur rund fünf Prozent seines Budgets bezieht UNRWA aus Mitteln der Vereinten Nationen, die restliche Finanzierung läuft über Spenden von Mitgliedstaaten. Die größten Beiträge leisten hierbei die Vereinigten Staaten und die Europäische Kommission sowie eine Reihe europäischer Länder auf bilateraler Ebene.<sup>9</sup>

Bei UNRWA handelt es sich um eine reine Hilfsorganisation. Ihre Aufgabe liegt in der humanitären und wirtschaftlichen Unterstützung der Flüchtlinge, begrenzt auf die fünf Einsatzgebiete Gaza-Streifen, Westjordanland, Jordanien, Libanon und Syrien. Hauptsächliches Ziel war, die wirtschaftliche Situation der Flüchtlinge zu verbessern, bis eine politische Lösung gefunden wäre. Dadurch begründete sich auch der vorübergehende Charakter des Mandats für die Organisation. Sie ist nicht autorisiert, sich mit politischen Aufgaben wie der Durchsetzung einer dauerhaften Lösung für die Flüchtlinge zu befassen, und übt offiziell keinerlei internationale Schutzfunktion für die palästinensischen Flüchtlinge aus. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Existenz von UNRWA jene Flüchtlinge, die bei ihr registriert sind, von einem Schutz durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) ausnimmt. Dies er-

Ein zwingendes ›Recht auf Rückkehr‹ kann aus Resolution 194 nicht abgeleitet werden.

1 Vgl. U.N. Conciliation Commission for Palestine: Final Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East, Part I, UN Doc. A/AC.25/6 v. 28.12.1949, S. 22; <http://domino.un.org/pdfs/AAC256PartI.pdf>

2 Vgl. Walid Khalidi (Ed.), All That Remains: The Palestinian Villages Occupied and Depopulated by Israel in 1948, Washington, D.C. 1993.

3 Vgl. Avi Shlaim, The Iron Wall. Israel and the Arab World, London 2001, S. 37.

4 Absatz 11 lautet: [The General Assembly] Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible; Vgl. UN Doc. A/RES/194 (III) v. 11.12.1948, Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator; dieses und andere Dokumente zur Palästina-Frage siehe Webseite: United Nations Information System on the Question of Palestine: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

5 Für die Konstruktion einer jüdischen Identität des Staates Israel vgl. die Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel (1948) sowie zwei der insgesamt elf ›Basic Laws‹, die als Ensemble Verfassungsrang besitzen, und zwar ›Basic Law: Human Dignity and Liberty‹ sowie ›Basic Law: Freedom of Occupation‹. Die Dokumente sind auf der Webseite des israelischen Außenministeriums zu finden: <http://www.mfa.gov.il>

6 Zuletzt UN-Dok. A/RES/61/114 v. 14.12.2006.

7 Vgl. Lex Takkenberg, The Status of Palestinian Refugees in International Law, Oxford 1998, S. 25ff.

8 UN Doc. A/RES/302(IV) v. 8.12.1949, über: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

9 Addiert man die Leistungen der Kommission und die bilateralen Zahlungen der Mitgliedstaaten, so ist die Europäische Union größter Beitragszahler für UNRWA. Von 2003 bis 2006 kam sie für 58 Prozent des UNRWA-Etats auf. Vgl. Pressemitteilung vom 1. März 2007 anlässlich der Ankündigung des geplanten Kommissionsbeitrags an UNRWA für den Zeitraum 2007–2010: [http://www.un.org/unrwa/news/releases/pr-2007/EC\\_1Mar07.html](http://www.un.org/unrwa/news/releases/pr-2007/EC_1Mar07.html)

In der Einsatzregion von UNRWA fällt der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge vor allem in die Verantwortung der Gastländer.

gibt sich aus Artikel 1 D der Flüchtlingskonvention. Dort heißt es, dass diese nicht auf Personen anwendbar sei, »die zur Zeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießen«. <sup>10</sup> Somit fällt in der Einsatzregion von UNRWA der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge vor allem in die Verantwortung der Gastländer, die mit dieser Verantwortung auf unterschiedliche Art und Weise umgehen.

Offiziell nahm die Organisation am 1. Mai 1950 ihre Arbeit auf. Das auf drei Jahre befristete Mandat wurde seitdem immer wieder verlängert, zuletzt bis zum 30. Juni 2008. <sup>11</sup> Obgleich sich UNRWA aufgrund der Dauer und des Umfangs seiner Leistungen zu einer relativ festen Institution entwickelt hat, wird dieser Drei-Jahres-Rhythmus beibehalten. Damit wird symbolisiert, dass die Arbeit des Hilfswerks nicht als Alternative zu einer umfassenden politischen Lösung des Flüchtlingsproblems gesehen werden darf.

### Die Flüchtlingsdefinition von UNRWA

Um Hilfeleistungen von UNRWA in Anspruch nehmen zu können, müssen sich die Flüchtlinge bei der Organisation registrieren lassen. Da nicht automatisch jeder palästinensische Flüchtling berechtigt ist, Hilfeleistungen zu erhalten, hat UNRWA eine Arbeitsdefinition für den Begriff »Palästina-Flüchtling« formuliert, die im Laufe der Jahre immer wieder modifiziert beziehungsweise präzisiert wurde.

Die Einführung einer solchen Arbeitsdefinition war aus zwei Gründen notwendig: erstens, da es keine autoritative allgemeingültige Definition für die Palästina-Flüchtlinge gibt, und zweitens, um den Aspekt der Hilfsbedürftigkeit herauszustellen, welcher Grundvoraussetzung für den Anspruch auf Hilfeleistungen ist. Der Aspekt der Hilfsbedürftigkeit ist aufgrund des Mandats der Organisation von Bedeutung und zeigt zugleich, dass die von UNRWA formulierte Arbeitsdefinition keinesfalls als umfassende Definition für »Palästina-Flüchtlinge« angesehen werden kann. So gibt es durchaus Flüchtlinge, welche nicht das Merkmal der Hilfsbedürftigkeit erfüllen und nicht unter das Mandat von UNRWA fallen, aber dennoch Flüchtlinge aus Palästina sind und daher Anspruch auf die in Resolution 194 verbrieften Rechte haben.

Registrieren lassen kann sich bei der Organisation »jede Person, deren ständiger Wohnsitz im Zeitraum vom 1. Juni 1946 bis 15. Mai 1948 Palästina war, und die sowohl ihr Heim als auch die Quelle ihres Lebensunterhalts als Folge des Konflikts von 1948 verloren hat«. <sup>12</sup> Die in dieser Definition verwendeten Begriffe werden von UNRWA in deren Richtlinien (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) <sup>13</sup> genau festgelegt. Hinzugefügt wurde der Definition Mitte der sechziger Jahre, dass sämtliche Nachkommen männlicher registrierter Flüchtlinge

ebenfalls als solche registriert werden. Dieser Zusatz stellt im Flüchtlingsrecht eine Besonderheit dar. Die Entscheidung, diesen Zusatz aufzunehmen, dürfte vor allem politische Gründe gehabt haben. <sup>14</sup> Der dem Gleichberechtigungspostulat der Vereinten Nationen widersprechende Frauen diskriminierende Aspekt wurde im Jahr 2006 in den überarbeiteten Richtlinien gestrichen. <sup>15</sup> Seitdem können auch die Nachkommen weiblicher registrierter Flüchtlinge bei der Organisation registriert werden und Hilfeleistungen in Anspruch nehmen.

Durch das Einbeziehen der Nachkommen und die hohe Geburtenrate hat sich die Zahl der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge von 914 000 Personen im Jahr 1950 auf heute rund 4,5 Millionen kontinuierlich erhöht <sup>16</sup> (siehe auch nachfolgende Tabelle).

Bei UNRWA registrierte Flüchtlinge (30. Juni 2007)	
Flüchtlinge insgesamt	4 504 169
· davon in Jordanien	1 880 740
· im Gaza-Streifen	1 030 638
· im Westjordanland	734 861
· in Syrien	446 925
· in Libanon	411 005

Quelle: <http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-june07.pdf>

### Aufrechterhaltung des Flüchtlingsproblems durch UNRWA?

Zwar war es das Fehlen einer politischen Lösung, das zur ständigen Verlängerung des Mandats von UNRWA geführt hat, dennoch sieht sich die Organisation bereits seit Ende der sechziger Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, ihr Fortbestehen trage zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verstärkung des Flüchtlingsproblems bei. Diese Vorwürfe beziehen sich nicht nur darauf, dass die Organisation angesichts der hohen Zahl ihrer Mitarbeiter <sup>17</sup> ein Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Flüchtlingsproblems habe. Vielmehr habe die Sorge um die Flüchtlinge den arabisch-israelischen Konflikt bis heute am Leben erhalten.

Einer der bekanntesten Vertreter dieser These ist Edward Luttwak, der in einem Aufsatz aus dem Jahr 1999 UNRWA konkret vorwirft, es habe zu einem halben Jahrhundert arabisch-israelischer Gewalt beigetragen und verzögere immer noch eine friedliche Lösung des Konflikts. Die relativ gute Versorgung der Flüchtlinge in den Lagern habe dazu geführt, dass eine Eingliederung in die Gesellschaften der Gastländer sowie eine weitere Emigration der Flüchtlinge verhindert worden sei. Anstatt als Durchgangsstationen zu dienen, hätten sich diese Lager zu Heimstätten für Flüchtlinge auf Lebenszeit entwickelt, denen Generationen von Flüchtlingskindern folgten. Die Konzentration der Flüchtlinge in den Lagern trage zudem

UNRWA sieht sich bereits seit Ende der sechziger Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, ihr Fortbestehen trage zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verstärkung des Flüchtlingsproblems bei.

dazu bei, eine Flüchtlingsnation zu generieren und Ressentiments und Rachegefühle der Generation von 1948 am Leben zu erhalten. Ein solches Klima mache die jugendlichen Lagerbewohner empfänglich für eine Rekrutierung zum Kampf gegen Israel.<sup>18</sup>

Mit dieser provokanten These steht Luttwak nicht alleine; allerdings vermitteln seine Ausführungen ein recht vereinfachtes Bild der Situation. UNRWA wurde zu Zwecken des Krisenmanagements einer humanitären Katastrophe gegründet, der im Kern ein politisches Problem zugrunde liegt. Eine Lösung dieses politischen Problems konnte und kann UNRWA durch seine humanitäre Unterstützung nicht ersetzen, und dies war auch nie ihr Ziel. Vielmehr hatten sich die Vereinten Nationen mit der Gründung der Organisation entschlossen, gemäß den in der Charta verankerten Grundwerten eine moralische Verantwortung für die Flüchtlinge zu übernehmen, deren Situation in vielerlei Hinsicht als einzigartig bezeichnet werden kann.

Eine Eingliederung der Flüchtlinge in die arabischen Nachbarländer wäre vermutlich auch ohne die Existenz von UNRWA nicht in dem Maße erfolgt, dass sich das Problem nach der Lesart von Luttwak von selbst erledigt hätte. Lediglich Jordanien war nach anfänglich größten Schwierigkeiten bereit, einen Großteil der Flüchtlinge zu integrieren. In den anderen Nachbarländern lag es eher im Interesse der Regierungen, im Kontext des israelisch-arabischen Antagonismus das ungelöste Flüchtlingsproblem als ›schwärende Wunde‹ zu erhalten. Ohne die Unterstützung von UNRWA hätte sich die humanitäre Lage der Flüchtlinge vermutlich nur verschlechtert, was nur zu noch stärkeren Ressentiments gegen den ›Verursacher‹ der Notlage geführt hätte. Hinzu kommt, dass eine Eingliederung in die Gastländer nicht zwangsläufig mit einer Aufgabe des Rechtsanspruchs einhergehen muss. Immerhin beinhaltet die Forderung der Anerkennung des ›Rechts auf Rückkehr‹, auf dem die Flüchtlinge beharren, auch die Anerkennung, dass ihre Situation Folge eines ihnen angetanen Unrechts ist.

## Kontext und Herausforderungen

In der Tat ist das unterschiedliche und teilweise auch widersprüchliche Verhalten der Gastländer nur eine der Herausforderungen, mit denen sich das Hilfswerk konfrontiert sieht und die sich gerade daraus ergeben, dass UNRWA als humanitäre Hilfsorganisation in einem hoch politisierten Umfeld arbeitet. Aufgrund ihrer Struktur steht die Organisation nicht nur in einer Verpflichtung gegenüber den Empfängern ihrer Hilfeleistungen, sondern auch in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Gastländern und der internationalen Gebergemeinschaft. So kann sie sich dem Einfluss regionaler politischer Ereignisse kaum entziehen und agiert in einem Spannungsfeld zwischen ihrer internationalen rechtlichen

Immunität als Organ der Vereinten Nationen und der territorialen Autorität und Interessenpolitik der Regierungen in ihrem Einsatzgebiet.

So sah sich die Organisation in der Praxis, trotz ihrer internationalen Immunität – welche der von Diplomaten ähnelt – und einer Reihe bilateraler Abkommen mit den Regierungen der Gastländer oftmals den Versuchen der Regierungen ausgesetzt, sie zu manipulieren und zu instrumentalisieren, und musste um ihre Unabhängigkeit kämpfen. Die Arbeit der Organisation wurde häufig blockiert, das Personal bedrängt und regelmäßig führte die Forderung nach Immunität für die hohe Zahl lokal rekrutierter Mitarbeiter zu Streitigkeiten.<sup>19</sup>

Erschwerend für die Arbeit war auch, dass sich aufgrund politischer Entwicklungen die ›Ansprechpartner‹ für die Organisation teilweise änderten. So musste das Hilfswerk in Libanon ab 1969 mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) zusammenarbeiten, nachdem die libanesische Regierung dieser die Verwaltung der Lager übertragen hatte. Auch trat nach der Besetzung des Westjordanlands und des Gaza-Streifens durch die israelische Armee in Folge des Sechs-Tage-Kriegs von 1967 eine veränderte Situation ein. Auf Anfrage Israels und dessen Zusage, die Arbeit der Organisation zu unterstützen, setzte UNRWA seine Aktivitäten in den Gebieten fort. Aufgrund der sich verschlechternden humanitären Situa-

Ohne die Unterstützung von UNRWA hätte sich die humanitäre Lage der Flüchtlinge vermutlich nur verschlechtert.

**10** Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951. Text in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2., erw. Aufl., DGVN-Texte 42, Bonn 2002, S. 494ff.

**11** Vgl. UN-Dok. A/RES/59/117 v. 10.12.2004.

**12** Vgl. UNRWA, Who is a Palestine Refugee?: <http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html> (Übersetzung durch die Autorinnen).

**13** Vgl. Closing Protection Gaps. Handbook on Protection of Palestinian Refugees, Badil: Bethlehem 2005; <http://www.badil.org/Publications/Books/Handbook.pdf>, S. 409–420.

**14** Das Hinzufügen der Nachkommen muss insbesondere als Zugeständnis an die Gastländer gewertet werden, welche eine Beendigung der Hilfeleistungen und somit eine ›automatische‹ Lösung des Problems fürchteten. Vgl. Benjamin Schiff, Refugees unto the Third Generation. UN Aid to Palestinians, New York 1995, S. 53f.

**15** Siehe Jahresbericht ›UNRWA in 2006‹, S. 21: [http://domino.un.org/pdfs/unrwa\\_in\\_2006.pdf](http://domino.un.org/pdfs/unrwa_in_2006.pdf)

**16** Vgl. die Entwicklung der Flüchtlingszahlen laut UNRWA-Statistik. Die Zahlen beruhen nicht auf demographischen Zählungen, sondern auf der Registrierung der Flüchtlinge bei der Organisation; <http://www.un.org/unrwa/refugees/pdf/reg-ref.pdf>

**17** Von den 24 324 UNRWA-Mitarbeitern sind die große Mehrheit selber Palästina-Flüchtlinge, siehe: <http://www.un.org/unrwa/employment/organization.html>

**18** Vgl. Edward Luttwak, Give War a Chance, Foreign Affairs, 78. Jg., Nr. 4 (Juli/August 1999), S. 36–44, hier S. 42.

**19** Vgl. Schiff, Refugees unto the Third Generation, a.a.O. (Anm. 14), S. 7ff.

tion wurde die Zuständigkeit von UNRWA durch die Generalversammlung erweitert. Die in Folge dieses Krieges vertriebenen und hilfsbedürftigen Personen – die so genannten Binnenvertriebenen (Displaced Persons) – konnten nun ebenfalls Hilfeleistungen in Anspruch nehmen. Dies betraf sowohl bereits bei der Organisation registrierte Flüchtlinge, die erneut geflohen waren, als auch bislang nicht registrierte Personen.<sup>20</sup>

Um auf besondere Bedrohungen der Sicherheit der palästinensischen Flüchtlinge angemessen reagieren zu können, wurde UNRWA aufgefordert, in Notfällen zusätzliche Hilfsmaßnahmen in den besetzten Gebieten durchzuführen.

Um auf besondere Bedrohungen der Sicherheit und der Menschenrechte der palästinensischen Flüchtlinge angemessen reagieren zu können, wurde UNRWA zudem von der Generalversammlung aufgefordert, in Notfällen zusätzliche Hilfsmaßnahmen in den besetzten Gebieten durchzuführen. Dies geschah zum ersten Mal nach den Massakern von Sabra und Shatila in Folge der Invasion Libanons durch Israel im Jahr 1982. Während der ersten (1987–1993) und der zweiten Intifada (seit 2000) führte dies zu einer Erhöhung des Anteils internationaler Mitarbeiter der Organisation sowie der Einführung spezieller Programme zur Beobachtung der aktuellen Konfliktsituation in den besetzten Gebieten.<sup>21</sup> Auch wenn diese Maßnahmen in gewisser Hinsicht als Schutzmaßnahmen begriffen werden können, ändert dies nichts an der Tatsache, dass das Mandat der Organisation nach wie vor im Kern ein rein humanitäres ist. Die Einführung dieser Maßnahmen spiegelt vielmehr wider, wie die Vereinten Nationen mittels UNRWA kurzfristig auf die Verschlechterung der Situation der Palästinenser in Folge des sich zuspitzenden Konflikts reagiert haben.

Die Verschärfung der Lage während der beiden palästinensischen Aufstände führte zu einem extrem angespannten Verhältnis zwischen der Organisation und Israel.

Die Verschärfung der Lage während der beiden palästinensischen Aufstände führte überdies zu einem extrem angespannten Verhältnis zwischen der Organisation und Israel. Insbesondere seit Ausbruch der zweiten Intifada im September 2002 kam es von Seiten UNRWAs zu Klagen darüber, dass die humanitäre Arbeit der Organisation durch israelische Maßnahmen wie etwa die Abriegelungspolitik oder Verhängung von Ausgangssperren erheblich behindert würde. Von Seiten der israelischen Regierung wiederum gab es Vorwürfe, dass beispielsweise Krankentransporte der Organisation von terroristischen Gruppierungen zum Transport von Waffen und Kämpfern missbraucht würden. In diesem Kontext kam es zu heftigen persönlichen Anschuldigungen gegen Peter Hansen, von 1996 bis 2005 UNRWA-Generalbeauftragter<sup>22</sup>, den die israelische Regierung beschuldigte, eine konstant anti-israelische Linie zu verfolgen. Diese Parteilichkeit zeige sich in unausgewogenen und übertrieben negativen Berichten über Israel. Nach einigen kontroversen Aussagen Hansens im Jahre 2004 forderte Israel eine UN-Untersuchung sowie den Rücktritt Hansens. In der Tat wurde seine Amtszeit im folgenden Jahr auf Betreiben der USA nicht mehr verlängert.<sup>23</sup> Im Juli 2005 wurde die Amerikanerin Karen Koning AbuZayd zu seiner Nachfolgerin er-

nannt. In der amerikanischen Öffentlichkeit sind immer wieder Vorwürfe laut geworden, das an UNRWA gegebene Geld amerikanischer Steuerzahler finanziere indirekt palästinensische ›Terroristen‹, da diese Einrichtungen von UNRWA für ihre Zwecke nutzen würden und UNRWA auch Hamas-Mitglieder beschäftige.<sup>24</sup>

Dieses Beispiel zeigt neben den schwierigen Arbeitsbedingungen vor Ort auch den Einfluss, den Geberstaaten auf UNRWA ausüben können. Es zeigt aber eben auch das oben erwähnte Dilemma von UNRWA, die einer spezifischen Bevölkerungsgruppe neutral und unparteiisch Hilfe leisten soll, und dies in einem Umfeld unterschiedlichster Perspektiven, Forderungen und Erwartungen.

## UNRWA und der Friedensprozess

Im Friedensprozess spielt UNRWA aufgrund seines Mandats keine aktive Rolle. Allerdings hat sein Verlauf selbstverständlich Auswirkungen auf die Organisation. Während die Flüchtlingsfrage in den auf der Nahost-Konferenz von Madrid 1991 eingerichteten multilateralen Gesprächsrunden noch diskutiert wurde, entschied man sich in der Prinzipienklärung über vorübergehende Selbstverwaltung von 1993, diese Frage bis zu den vorgesehenen Verhandlungen über ein israelisch-palästinensisches Endstatusabkommen aufzuschieben. Zunächst wurde die Palästinensische Autonomiebehörde (Palestinian Authority – PA) zu einem weiteren Ansprechpartner für die Organisation, mit einem gleichwertigen Status wie die Gastländer Jordanien, Syrien und Libanon.

Mit der Perspektive bevorstehender palästinensischer Staatlichkeit verband sich ein Plan, der vorsah, die Dienstleistungen von UNRWA an die PA zu übergeben und die Organisation im Rahmen des Staatsaufbaus schrittweise aufzulösen.<sup>25</sup> Eine Tendenz, die sich im Kontext dieses Planes entwickelte, war, dass die westlichen Geberstaaten zunächst bevorzugt UNRWA-Projekte in den besetzten palästinensischen Gebieten unterstützten. Dies sollte dazu beitragen, den dort lebenden Palästinensern zu zeigen, dass mit dem Friedensprozess eine konkrete Verbesserung der Lebenssituation einhergehen würde. Die Kehrseite dieser Konzentration auf den palästinensischen Staatsaufbau im Westjordanland und Gaza-Streifen war, dass die Flüchtlinge in Jordanien, Syrien und Libanon den Friedensprozess als ein Projekt der PLO und der internationalen Gemeinschaft deuteten, sie politisch und sozioökonomisch zu marginalisieren. Die ökonomische Entwicklung in den palästinensischen Gebieten blieb jedoch infolge der israelischen Abriegelungspolitik und der Fragmentierung der palästinensischen Gebiete durch die fortgesetzten Siedlungsaktivitäten weit hinter den Erwartungen zurück. Infolgedessen wurde der Plan zur Auflösung von UNRWA nach wenigen Jahren *ad acta* gelegt und als der Ausbruch

der zweiten Intifada das Scheitern des Friedensprozesses anzeigte, wurden auch die Hoffnungen auf eine Friedensdividende begraben.

Die von der zweiten Intifada und den israelischen Militäroperationen zu ihrer Bekämpfung ausgelöste tiefe Wirtschaftskrise in den besetzten palästinensischen Gebieten führte dazu, dass UNRWA, die sich aufgrund der wachsenden Zahl der registrierten Flüchtlinge ohnehin in einem permanenten finanziellen Engpass befindet, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht länger ausschließlich auf ihren ordentlichen Haushalt stützen kann. Zwar stockten wichtige Geldgeber wie die Europäische Union seit dem Jahr 2001 ihre Zahlungen an den Allgemeinen Fonds von UNRWA erheblich auf. Dennoch sah sich die Organisation gezwungen, Haushaltsengpässe durch Aufrufe zur Soforthilfe (emergency appeals) auszugleichen. Dies gelingt ihr aber nur bedingt. Von Oktober 2000 bis Dezember 2006 konnte die Organisation aufgrund unzureichender finanzieller Zusagen über ein Drittel der von ihr als dringend erforderlich erachteten Leistungen für die Flüchtlinge nicht erbringen. Infolge der Abriegelung des Gaza-Streifens und der bewaffneten Auseinandersetzungen im Flüchtlingslager Nahr al-Bared in Nordlibanon verschärfte sich die Lage im Laufe des Jahres 2007 weiter: Die geplanten humanitären Nothilfeleistungen von UNRWA im Gaza-Streifen und Westjordanland waren nur noch zur Hälfte durch finanzielle Zusagen der Gebergemeinschaft gedeckt und der Aufruf zur Soforthilfe für Nordlibanon erbrachte weniger als ein Drittel der geforderten Mittel.<sup>26</sup>

## Ausblick

Unabhängig von all den Problemen, Herausforderungen und Vorwürfen, denen sich UNRWA gegenüber sieht, hat sich immer wieder gezeigt, dass die Arbeit der Organisation für die humanitäre Situation der palästinensischen Flüchtlinge unverzichtbar ist. Vergessen werden darf aber nicht, dass das Hilfswerk in der Tat nur Krisenmanagement betreibt, eine politische Lösung der Flüchtlingsfrage aber nach wie vor unabdingbar ist; und dies nicht nur aus humanitären Gründen, sondern auch und vor allem, weil sie unge löst weiterhin eine Quelle für Konflikte darstellt.

Der Rechtsstandpunkt der Palästinenser bezüglich des Rückkehrrechts wird sich zwar kaum durchsetzen können. Eine Lösung jedoch, die das Recht auf Rückkehr nicht grundsätzlich wahrt und das Element der Wahlfreiheit außer Acht lässt, wird weder von den Palästinensern noch in der arabischen Welt als gerechte Lösung akzeptiert werden. Solange eine Zwei-Staaten-Lösung – im Sinne eines palästinensischen Staates neben dem Staat Israel als Staat für die Juden – auf der Agenda der Konfliktparteien und auch der internationalen Gemeinschaft steht, dürfte eine Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Ursprungsgebiete

von 1948 keine realistische Option zur Beilegung des Konflikts sein. Vielmehr muss ein Lösungsmechanismus gefunden werden, der auf den Prinzipien einer begrenzten und gesteuerten Rückkehr sowie der Entschädigung und Ansiedlung in aufnahmebereiten Drittstaaten beruht. In einem erweiterten Sinne würde ›Rückkehr‹ die jederzeit und unbegrenzt mögliche Ansiedlung der palästinensischen Flüchtlinge in einem neuen Staat Palästina einschließen müssen.<sup>27</sup> Ein solcher Staat müsste allerdings von seinem Zuschnitt und seinen Ressourcen her in der Lage sein, den Rückkehrwilligen eine Lebensperspektive zu bieten, in deren Licht ein Verzicht auf die jahrzehntelang erhobene Forderung, an die Orte der ›alten Heimat‹ auf dem Gebiet des heutigen Israels zurückkehren zu können, als vernünftig und zumutbar gelten kann.

Wie auch immer ein endgültiges Friedensabkommen aussehen wird, ohne eine Lösung der Flüchtlingsfrage wird es keine Grundlage zur Versöhnung und somit keine dauerhafte Lösung bieten. Bis es dazu kommt, wird UNRWA gebraucht, um den legitimen Ansprüchen der Flüchtlinge auf Sicherung ihrer humanitären Grundbedürfnisse gerecht zu werden. Eine ›Lösung‹ im Sinne Luttwaks wäre nicht nur zutiefst inhuman. Im Zeitalter transnationaler Gewaltstrisiken wäre sie angesichts der zu erwartenden Radikalisierung der betroffenen Menschen auch aus realpolitischer Sicht kontraproduktiv.

Wie auch immer ein endgültiges Friedensabkommen aussehen wird, ohne eine Lösung der Flüchtlingsfrage wird es keine Grundlage zur Versöhnung und somit keine dauerhafte Lösung bieten.

<sup>20</sup> UN Doc. A/RES/2252(ES-V) v. 4.7.1967, über: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

<sup>21</sup> Vgl. Closing Protection Gaps, a.a.O. (Anm. 13), S. 51ff.

<sup>22</sup> Vgl. Peter Hansen, Wechsel nach Gaza als neue Herausforderung. Das UNRWA und der Friedensprozeß im Nahen Osten, Vereinte Nationen, 6/1997, S. 208–214.

<sup>23</sup> BBC News, Unrwa head to go against his will, 20.1.2005; [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/4191313.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4191313.stm)

<sup>24</sup> Ebd. sowie u.a. Jerusalem Post (Online Edition), Report: UNRWA violating regulations, 28.9.2006, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1159193338901> Vgl. ferner Arlene Kushner, UNRWA. The United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East. Links to Terrorism, Center of Near East Policy Research, Natick, MA, USA, Oktober 2004, S. 13. Der Bericht, unter Aufsicht der in Jerusalem ansässigen ›Israel Resource News Agency‹ verfasst, erhebt schwerwiegende, aber fragwürdig dokumentierte Anschuldigungen einer Verstrickung von UNRWA in terroristische Strukturen und Aktivitäten.

<sup>25</sup> Vgl. Jalal al-Huseini, UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process, *Journal of Palestine Studies*, 29. Jg., Nr. 2 (Winter 2000), S. 6off.

<sup>26</sup> Vgl. UNRWA Finances: <http://www.un.org/unrwa/finances/index.html>

<sup>27</sup> Vgl. den zur Lösung des Flüchtlingsproblems vorgeschlagenen Mechanismus in Artikel 7 der ›Genfer Vereinbarung‹ aus dem Jahr 2003: [http://www.reiner-bernstien.de/genfer\\_initiative\\_deutsch.html](http://www.reiner-bernstien.de/genfer_initiative_deutsch.html)

# Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten

## Humanitäre Hilfe als Ersatz für politische Konfliktlösung?

Laura Ryseck · Margret Johannsen



**Laura Ryseck,**  
**M.A., M.P.S.,**

geb. 1979, promoviert am International History Department der London School of Economics and Political Science (LSE) über Nation-building und nationale Identität in Libanon und Eritrea.



**Dr. Margret Johannsen,**

geb. 1946, ist Senior Research Fellow am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

**Vor fast 60 Jahren wurde UNRWA gegründet, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen für die humanitäre Versorgung der palästinensischen Flüchtlinge von 1948 und deren Nachfahren. Seitdem hat sich das Hilfswerk zum größten Anbieter sozialer Leistungen für die Palästinenser entwickelt. Die Arbeit von UNRWA findet in einem hoch politisierten Umfeld statt, was immer wieder zu scharfer Kritik an seinen Aktivitäten bis hin zu einer grundsätzlicher Infragestellung seines Engagements führt. Der Beitrag erörtert die Herausforderungen, denen sich das Krisenmanagement des Hilfswerks angesichts gescheiterter Friedensbemühungen, chronischer Mittelknappheit und wachsender Ansprüche gegenüber sieht.**

Von den heute neun bis zehn Millionen Palästinensern sind über zwei Drittel Flüchtlinge, viele von ihnen im Gefolge der Konflikte seit 1948 mehrfach vertrieben. Die Palästinenser stellen die weltweit älteste Flüchtlingsgemeinschaft und zugleich die größte Gruppe Staatenloser dar. Die meisten leben im Gaza-Streifen, Westjordanland sowie in Israels Nachbarstaaten Libanon und Syrien. Dort sorgt das im Dezember 1948 gegründete UN-Hilfswerk **United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)** für die Palästina-Flüchtlinge, die sich registrieren ließen. Von den am 30. Juni 2007 registrierten rund 4,5 Millionen Personen lebt ein Drittel in einem der 58 von UNRWA betreuten Flüchtlingslager. Die Organisation unterhält für die Flüchtlinge Schulen, Gesundheitszentren sowie Verteilungsstellen für Nahrungsmittel und den sonstigen Grundbedarf.

Da das Flüchtlingsproblem bis heute ungelöst ist, wurde das ursprünglich nur als vorübergehend geplante Mandat von UNRWA seit seiner Gründung stets verlängert, so dass sie heute eine der ältesten Einrichtungen im UN-System ist und sich zum größten Anbieter sozialer Leistungen für die Palästinenser entwickelt hat. Dieses Engagement der Vereinten Nationen zugunsten der palästinensischen Flüchtlinge findet allerdings nicht überall ungeteilte Zustimmung, sondern wird teilweise scharf kritisiert.

### Die palästinensischen Flüchtlinge und die Vereinten Nationen

Im Kontext des UN-Teilungsplans für das Mandatsgebiet Palästina, der Proklamation des Staates Israel und des ersten arabisch-israelischen Krieges kam es

zur Flucht hunderttausender palästinensischer Araber aus dem Gebiet, auf dem sich im Jahr 1948 der Staat Israel gründete.

Die nach UN-Schätzungen 726 000 Flüchtlinge<sup>1</sup> fanden hauptsächlich Zuflucht im Westjordanland und im Gaza-Streifen, aber auch in den benachbarten arabischen Staaten; eine Minderheit zog weiter in die Golf-Staaten, nach Europa oder in die USA. Nach ihrer Flucht wurden 400 palästinensische Dörfer dem Erdboden gleichgemacht, 350 wurden an Ort und Stelle durch israelische Ortschaften »ersetzt«, andere »verschwanden« in Aufforstungsprojekten.<sup>2</sup> In die verlassenen Häuser arabischer Städte wie Haifa und Jaffa zogen europäische und arabische Juden ein.

Den Flüchtlingen wurde die Rückkehr nach Israel verwehrt. Die Vereinten Nationen bemühten sich frühzeitig, noch vor Unterzeichnung der Waffenstillstandsvereinbarungen, Wege zur Lösung der Flüchtlingsfrage aufzuzeigen: Auf der Grundlage des vom Sicherheitsrat eingesetzten UN-Vermittlers Graf Folke Bernadotte, der im September 1948 einem der jüdischen Untergrundorganisation Lechi zugeschriebenen Attentat zum Opfer fiel<sup>3</sup>, verabschiedete die Generalversammlung am 11. Dezember 1948 Resolution 194 (III), die zu einem der meistzitierten Dokumente der Vereinten Nationen zum Palästina-Konflikt werden sollte. Von Bedeutung für die Flüchtlinge war insbesondere Absatz 11, der ihnen grundsätzlich die Wahl zwischen Rückkehr, Verbleiben im Gastland oder Ansiedlung in einem Drittstaat zugesteht. Zudem wird ein Anspruch auf Rückgabe von Eigentum beziehungsweise Entschädigung für erlittene Verluste durch den Staat, der die Flüchtlingssituation verursacht hat, eingeräumt.<sup>4</sup> Die von den Flüchtlingen ebenso wie von den arabischen Regierungen ständig erhobene Forderung, Israel möge die Flüchtlinge zurückkehren lassen, wurde jedoch von allen israelischen Regierungen stets kategorisch abgelehnt. Nur während der frühen fünfziger Jahre konnten etwa 40 000 Palästinenser in ihre Herkunftsgebiete zurückkehren. Diese Konzession Israels beruhte nicht auf einer Anerkennung ihres Rückkehrrechts, sondern war eine Maßnahme zur Familienzusammenführung. Denn Israel sah sich – und sieht sich bis heute – nicht verantwortlich für das Schicksal der Flüchtlinge; nach israelischer Lesart wurden sie vielmehr Opfer eines Angriffskrieges der arabischen Staaten. Diese Deutung der Ereignisse des Jahres 1948 dient Israel dazu, Kompensationsforderungen von Seiten der Geflohenen beziehungsweise Vertriebenen abzuwehren und seine grundgesetzlich definierte Identität als jüdischer Staat<sup>5</sup>,

die es durch eine Rückkehr der Flüchtlinge in großer Zahl gefährdet sieht, zu bewahren.

Auf der anderen Seite stehen die Gastländer der Flüchtlinge, die arabischen Nachbarstaaten, die mit Verweis auf das ›Recht auf Rückkehr‹ gemäß Resolution 194 eine Einbürgerung der Flüchtlinge kategorisch ablehnen. Da die Generalversammlung jedoch lediglich völkerrechtlich unverbindliche Empfehlungen abgeben beziehungsweise keine rechtlich bindenden Resolutionen beschließen kann, kann ein zwingendes ›Recht auf Rückkehr‹, auf welchem auch die Palästinenser selbst beharren, nicht aus Resolution 194 abgeleitet werden.

Nichtsdestotrotz wird die Resolution jährlich von der Generalversammlung erneuert.<sup>6</sup> Infolgedessen besitzen die in Absatz 11 der Resolution genannten Optionen für die Palästina-Flüchtlinge von 1948 zumindest den Status von durch die Staatengemeinschaft akzeptierten Leitlinien zur Regelung der Flüchtlingsproblematik.

## Gründung, Mandat und Finanzierung von UNRWA

Im Rahmen der Resolution 194 wurde eine Kommission eingerichtet, die ›United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP)‹. Ihre Aufgabe sollte insbesondere darin bestehen, eine friedliche Beilegung des Konflikts zu fördern und eine dauerhafte Lösung für die Flüchtlinge, gemäß Absatz 11 der Resolution, zu finden. Allerdings ist sie durch das Fehlen jeglicher Kompromissbereitschaft auf Seiten der Konfliktparteien seit Mitte der fünfziger Jahre gelähmt. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auf eine jährliche Erneuerung der Forderungen aus Resolution 194.

Um die humanitäre Notlage der Flüchtlinge zu mildern, richteten die Vereinten Nationen im November 1948 einen Nothilfefonds ein, der vor allem finanzielle Unterstützung zur Verfügung stellte und die Arbeit lokaler Regierungen sowie internationaler humanitärer Organisationen koordinierte. Als klar wurde, dass sich keine rasche Lösung des Flüchtlingsproblems gemäß Resolution 194 durchsetzen lassen würde, wurde auf Anraten einer eigens ins Leben gerufenen ›Economic Survey Mission‹ (ESM) die Gründung von UNRWA beschlossen.<sup>7</sup> Offiziell ins Leben gerufen wurde das **Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten** am 8. Dezember 1949.<sup>8</sup> Formal ist sie ein der Generalversammlung untergeordnetes Organ und dient der Durchführung von Unterstützungs- und Arbeitsprogrammen für die palästinensischen Flüchtlinge. Nur rund fünf Prozent seines Budgets bezieht UNRWA aus Mitteln der Vereinten Nationen, die restliche Finanzierung läuft über Spenden von Mitgliedstaaten. Die größten Beiträge leisten hierbei die Vereinigten Staaten und die Europäische Kommission sowie eine Reihe europäischer Länder auf bilateraler Ebene.<sup>9</sup>

Bei UNRWA handelt es sich um eine reine Hilfsorganisation. Ihre Aufgabe liegt in der humanitären und wirtschaftlichen Unterstützung der Flüchtlinge, begrenzt auf die fünf Einsatzgebiete Gaza-Streifen, Westjordanland, Jordanien, Libanon und Syrien. Hauptsächliches Ziel war, die wirtschaftliche Situation der Flüchtlinge zu verbessern, bis eine politische Lösung gefunden wäre. Dadurch begründete sich auch der vorübergehende Charakter des Mandats für die Organisation. Sie ist nicht autorisiert, sich mit politischen Aufgaben wie der Durchsetzung einer dauerhaften Lösung für die Flüchtlinge zu befassen, und übt offiziell keinerlei internationale Schutzfunktion für die palästinensischen Flüchtlinge aus. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Existenz von UNRWA jene Flüchtlinge, die bei ihr registriert sind, von einem Schutz durch die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) ausnimmt. Dies er-

Ein zwingendes ›Recht auf Rückkehr‹ kann aus Resolution 194 nicht abgeleitet werden.

1 Vgl. U.N. Conciliation Commission for Palestine: Final Report of the United Nations Economic Survey Mission for the Middle East, Part I, UN Doc. A/AC.25/6 v. 28.12.1949, S. 22; <http://domino.un.org/pdfs/AAC256PartI.pdf>

2 Vgl. Walid Khalidi (Ed.), All That Remains: The Palestinian Villages Occupied and Depopulated by Israel in 1948, Washington, D.C. 1993.

3 Vgl. Avi Shlaim, The Iron Wall. Israel and the Arab World, London 2001, S. 37.

4 Absatz 11 lautet: [The General Assembly] Resolves that the refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible; Vgl. UN Doc. A/RES/194 (III) v. 11.12.1948, Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator; dieses und andere Dokumente zur Palästina-Frage siehe Webseite: United Nations Information System on the Question of Palestine: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

5 Für die Konstruktion einer jüdischen Identität des Staates Israel vgl. die Unabhängigkeitserklärung des Staates Israel (1948) sowie zwei der insgesamt elf ›Basic Laws‹, die als Ensemble Verfassungsrang besitzen, und zwar ›Basic Law: Human Dignity and Liberty‹ sowie ›Basic Law: Freedom of Occupation‹. Die Dokumente sind auf der Webseite des israelischen Außenministeriums zu finden: <http://www.mfa.gov.il>

6 Zuletzt UN-Dok. A/RES/61/114 v. 14.12.2006.

7 Vgl. Lex Takkenberg, The Status of Palestinian Refugees in International Law, Oxford 1998, S. 25ff.

8 UN Doc. A/RES/302(IV) v. 8.12.1949, über: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

9 Addiert man die Leistungen der Kommission und die bilateralen Zahlungen der Mitgliedstaaten, so ist die Europäische Union größter Beitragszahler für UNRWA. Von 2003 bis 2006 kam sie für 58 Prozent des UNRWA-Etats auf. Vgl. Pressemitteilung vom 1. März 2007 anlässlich der Ankündigung des geplanten Kommissionsbeitrags an UNRWA für den Zeitraum 2007–2010: [http://www.un.org/unrwa/news/releases/pr-2007/EC\\_1Mar07.html](http://www.un.org/unrwa/news/releases/pr-2007/EC_1Mar07.html)

In der Einsatzregion von UNRWA fällt der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge vor allem in die Verantwortung der Gastländer.

gibt sich aus Artikel 1 D der Flüchtlingskonvention. Dort heißt es, dass diese nicht auf Personen anwendbar sei, »die zur Zeit den Schutz oder Beistand einer Organisation oder Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießen«. <sup>10</sup> Somit fällt in der Einsatzregion von UNRWA der Schutz der palästinensischen Flüchtlinge vor allem in die Verantwortung der Gastländer, die mit dieser Verantwortung auf unterschiedliche Art und Weise umgehen.

Offiziell nahm die Organisation am 1. Mai 1950 ihre Arbeit auf. Das auf drei Jahre befristete Mandat wurde seitdem immer wieder verlängert, zuletzt bis zum 30. Juni 2008. <sup>11</sup> Obgleich sich UNRWA aufgrund der Dauer und des Umfangs seiner Leistungen zu einer relativ festen Institution entwickelt hat, wird dieser Drei-Jahres-Rhythmus beibehalten. Damit wird symbolisiert, dass die Arbeit des Hilfswerks nicht als Alternative zu einer umfassenden politischen Lösung des Flüchtlingsproblems gesehen werden darf.

### Die Flüchtlingsdefinition von UNRWA

Um Hilfeleistungen von UNRWA in Anspruch nehmen zu können, müssen sich die Flüchtlinge bei der Organisation registrieren lassen. Da nicht automatisch jeder palästinensische Flüchtling berechtigt ist, Hilfeleistungen zu erhalten, hat UNRWA eine Arbeitsdefinition für den Begriff »Palästina-Flüchtling« formuliert, die im Laufe der Jahre immer wieder modifiziert beziehungsweise präzisiert wurde.

Die Einführung einer solchen Arbeitsdefinition war aus zwei Gründen notwendig: erstens, da es keine autoritative allgemeingültige Definition für die Palästina-Flüchtlinge gibt, und zweitens, um den Aspekt der Hilfsbedürftigkeit herauszustellen, welcher Grundvoraussetzung für den Anspruch auf Hilfeleistungen ist. Der Aspekt der Hilfsbedürftigkeit ist aufgrund des Mandats der Organisation von Bedeutung und zeigt zugleich, dass die von UNRWA formulierte Arbeitsdefinition keinesfalls als umfassende Definition für »Palästina-Flüchtlinge« angesehen werden kann. So gibt es durchaus Flüchtlinge, welche nicht das Merkmal der Hilfsbedürftigkeit erfüllen und nicht unter das Mandat von UNRWA fallen, aber dennoch Flüchtlinge aus Palästina sind und daher Anspruch auf die in Resolution 194 verbrieften Rechte haben.

Registrieren lassen kann sich bei der Organisation »jede Person, deren ständiger Wohnsitz im Zeitraum vom 1. Juni 1946 bis 15. Mai 1948 Palästina war, und die sowohl ihr Heim als auch die Quelle ihres Lebensunterhalts als Folge des Konflikts von 1948 verloren hat«. <sup>12</sup> Die in dieser Definition verwendeten Begriffe werden von UNRWA in deren Richtlinien (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) <sup>13</sup> genau festgelegt. Hinzugefügt wurde der Definition Mitte der sechziger Jahre, dass sämtliche Nachkommen männlicher registrierter Flüchtlinge

ebenfalls als solche registriert werden. Dieser Zusatz stellt im Flüchtlingsrecht eine Besonderheit dar. Die Entscheidung, diesen Zusatz aufzunehmen, dürfte vor allem politische Gründe gehabt haben. <sup>14</sup> Der dem Gleichberechtigungspostulat der Vereinten Nationen widersprechende Frauen diskriminierende Aspekt wurde im Jahr 2006 in den überarbeiteten Richtlinien gestrichen. <sup>15</sup> Seitdem können auch die Nachkommen weiblicher registrierter Flüchtlinge bei der Organisation registriert werden und Hilfeleistungen in Anspruch nehmen.

Durch das Einbeziehen der Nachkommen und die hohe Geburtenrate hat sich die Zahl der bei UNRWA registrierten Flüchtlinge von 914 000 Personen im Jahr 1950 auf heute rund 4,5 Millionen kontinuierlich erhöht <sup>16</sup> (siehe auch nachfolgende Tabelle).

Bei UNRWA registrierte Flüchtlinge (30. Juni 2007)	
Flüchtlinge insgesamt	4 504 169
· davon in Jordanien	1 880 740
· im Gaza-Streifen	1 030 638
· im Westjordanland	734 861
· in Syrien	446 925
· in Libanon	411 005

Quelle: <http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/uif-june07.pdf>

### Aufrechterhaltung des Flüchtlingsproblems durch UNRWA?

Zwar war es das Fehlen einer politischen Lösung, das zur ständigen Verlängerung des Mandats von UNRWA geführt hat, dennoch sieht sich die Organisation bereits seit Ende der sechziger Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, ihr Fortbestehen trage zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verstärkung des Flüchtlingsproblems bei. Diese Vorwürfe beziehen sich nicht nur darauf, dass die Organisation angesichts der hohen Zahl ihrer Mitarbeiter <sup>17</sup> ein Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung des Flüchtlingsproblems habe. Vielmehr habe die Sorge um die Flüchtlinge den arabisch-israelischen Konflikt bis heute am Leben erhalten.

Einer der bekanntesten Vertreter dieser These ist Edward Luttwak, der in einem Aufsatz aus dem Jahr 1999 UNRWA konkret vorwirft, es habe zu einem halben Jahrhundert arabisch-israelischer Gewalt beigetragen und verzögere immer noch eine friedliche Lösung des Konflikts. Die relativ gute Versorgung der Flüchtlinge in den Lagern habe dazu geführt, dass eine Eingliederung in die Gesellschaften der Gastländer sowie eine weitere Emigration der Flüchtlinge verhindert worden sei. Anstatt als Durchgangsstationen zu dienen, hätten sich diese Lager zu Heimstätten für Flüchtlinge auf Lebenszeit entwickelt, denen Generationen von Flüchtlingskindern folgten. Die Konzentration der Flüchtlinge in den Lagern trage zudem

UNRWA sieht sich bereits seit Ende der sechziger Jahre mit dem Vorwurf konfrontiert, ihr Fortbestehen trage zur Aufrechterhaltung oder gar zur Verstärkung des Flüchtlingsproblems bei.

dazu bei, eine Flüchtlingsnation zu generieren und Ressentiments und Rachegefühle der Generation von 1948 am Leben zu erhalten. Ein solches Klima mache die jugendlichen Lagerbewohner empfänglich für eine Rekrutierung zum Kampf gegen Israel.<sup>18</sup>

Mit dieser provokanten These steht Luttwak nicht alleine; allerdings vermitteln seine Ausführungen ein recht vereinfachtes Bild der Situation. UNRWA wurde zu Zwecken des Krisenmanagements einer humanitären Katastrophe gegründet, der im Kern ein politisches Problem zugrunde liegt. Eine Lösung dieses politischen Problems konnte und kann UNRWA durch seine humanitäre Unterstützung nicht ersetzen, und dies war auch nie ihr Ziel. Vielmehr hatten sich die Vereinten Nationen mit der Gründung der Organisation entschlossen, gemäß den in der Charta verankerten Grundwerten eine moralische Verantwortung für die Flüchtlinge zu übernehmen, deren Situation in vielerlei Hinsicht als einzigartig bezeichnet werden kann.

Eine Eingliederung der Flüchtlinge in die arabischen Nachbarländer wäre vermutlich auch ohne die Existenz von UNRWA nicht in dem Maße erfolgt, dass sich das Problem nach der Lesart von Luttwak von selbst erledigt hätte. Lediglich Jordanien war nach anfänglich größten Schwierigkeiten bereit, einen Großteil der Flüchtlinge zu integrieren. In den anderen Nachbarländern lag es eher im Interesse der Regierungen, im Kontext des israelisch-arabischen Antagonismus das ungelöste Flüchtlingsproblem als ›schwärende Wunde‹ zu erhalten. Ohne die Unterstützung von UNRWA hätte sich die humanitäre Lage der Flüchtlinge vermutlich nur verschlechtert, was nur zu noch stärkeren Ressentiments gegen den ›Verursacher‹ der Notlage geführt hätte. Hinzu kommt, dass eine Eingliederung in die Gastländer nicht zwangsläufig mit einer Aufgabe des Rechtsanspruchs einhergehen muss. Immerhin beinhaltet die Forderung der Anerkennung des ›Rechts auf Rückkehr‹, auf dem die Flüchtlinge beharren, auch die Anerkennung, dass ihre Situation Folge eines ihnen angetanen Unrechts ist.

## Kontext und Herausforderungen

In der Tat ist das unterschiedliche und teilweise auch widersprüchliche Verhalten der Gastländer nur eine der Herausforderungen, mit denen sich das Hilfswerk konfrontiert sieht und die sich gerade daraus ergeben, dass UNRWA als humanitäre Hilfsorganisation in einem hoch politisierten Umfeld arbeitet. Aufgrund ihrer Struktur steht die Organisation nicht nur in einer Verpflichtung gegenüber den Empfängern ihrer Hilfeleistungen, sondern auch in einem gewissen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den Gastländern und der internationalen Gebergemeinschaft. So kann sie sich dem Einfluss regionaler politischer Ereignisse kaum entziehen und agiert in einem Spannungsfeld zwischen ihrer internationalen rechtlichen

Immunität als Organ der Vereinten Nationen und der territorialen Autorität und Interessenpolitik der Regierungen in ihrem Einsatzgebiet.

So sah sich die Organisation in der Praxis, trotz ihrer internationalen Immunität – welche der von Diplomaten ähnelt – und einer Reihe bilateraler Abkommen mit den Regierungen der Gastländer oftmals den Versuchen der Regierungen ausgesetzt, sie zu manipulieren und zu instrumentalisieren, und musste um ihre Unabhängigkeit kämpfen. Die Arbeit der Organisation wurde häufig blockiert, das Personal bedrängt und regelmäßig führte die Forderung nach Immunität für die hohe Zahl lokal rekrutierter Mitarbeiter zu Streitigkeiten.<sup>19</sup>

Erschwerend für die Arbeit war auch, dass sich aufgrund politischer Entwicklungen die ›Ansprechpartner‹ für die Organisation teilweise änderten. So musste das Hilfswerk in Libanon ab 1969 mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) zusammenarbeiten, nachdem die libanesische Regierung dieser die Verwaltung der Lager übertragen hatte. Auch trat nach der Besetzung des Westjordanlands und des Gaza-Streifens durch die israelische Armee in Folge des Sechs-Tage-Kriegs von 1967 eine veränderte Situation ein. Auf Anfrage Israels und dessen Zusage, die Arbeit der Organisation zu unterstützen, setzte UNRWA seine Aktivitäten in den Gebieten fort. Aufgrund der sich verschlechternden humanitären Situa-

Ohne die Unterstützung von UNRWA hätte sich die humanitäre Lage der Flüchtlinge vermutlich nur verschlechtert.

**10** Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 28.7.1951. Text in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2., erw. Aufl., DGVN-Texte 42, Bonn 2002, S. 494ff.

**11** Vgl. UN-Dok. A/RES/59/117 v. 10.12.2004.

**12** Vgl. UNRWA, Who is a Palestine Refugee?: <http://www.un.org/unrwa/refugees/whois.html> (Übersetzung durch die Autorinnen).

**13** Vgl. Closing Protection Gaps. Handbook on Protection of Palestinian Refugees, Badil: Bethlehem 2005; <http://www.badil.org/Publications/Books/Handbook.pdf>, S. 409–420.

**14** Das Hinzufügen der Nachkommen muss insbesondere als Zugeständnis an die Gastländer gewertet werden, welche eine Beendigung der Hilfeleistungen und somit eine ›automatische‹ Lösung des Problems fürchteten. Vgl. Benjamin Schiff, Refugees unto the Third Generation. UN Aid to Palestinians, New York 1995, S. 53f.

**15** Siehe Jahresbericht ›UNRWA in 2006‹, S. 21: [http://domino.un.org/pdfs/unrwa\\_in\\_2006.pdf](http://domino.un.org/pdfs/unrwa_in_2006.pdf)

**16** Vgl. die Entwicklung der Flüchtlingszahlen laut UNRWA-Statistik. Die Zahlen beruhen nicht auf demographischen Zählungen, sondern auf der Registrierung der Flüchtlinge bei der Organisation; <http://www.un.org/unrwa/refugees/pdf/reg-ref.pdf>

**17** Von den 24 324 UNRWA-Mitarbeitern sind die große Mehrheit selber Palästina-Flüchtlinge, siehe: <http://www.un.org/unrwa/employment/organization.html>

**18** Vgl. Edward Luttwak, Give War a Chance, Foreign Affairs, 78. Jg., Nr. 4 (Juli/August 1999), S. 36–44, hier S. 42.

**19** Vgl. Schiff, Refugees unto the Third Generation, a.a.O. (Anm. 14), S. 7ff.

tion wurde die Zuständigkeit von UNRWA durch die Generalversammlung erweitert. Die in Folge dieses Krieges vertriebenen und hilfsbedürftigen Personen – die so genannten Binnenvertriebenen (Displaced Persons) – konnten nun ebenfalls Hilfeleistungen in Anspruch nehmen. Dies betraf sowohl bereits bei der Organisation registrierte Flüchtlinge, die erneut geflohen waren, als auch bislang nicht registrierte Personen.<sup>20</sup>

Um auf besondere Bedrohungen der Sicherheit der palästinensischen Flüchtlinge angemessen reagieren zu können, wurde UNRWA aufgefordert, in Notfällen zusätzliche Hilfsmaßnahmen in den besetzten Gebieten durchzuführen.

Um auf besondere Bedrohungen der Sicherheit und der Menschenrechte der palästinensischen Flüchtlinge angemessen reagieren zu können, wurde UNRWA zudem von der Generalversammlung aufgefordert, in Notfällen zusätzliche Hilfsmaßnahmen in den besetzten Gebieten durchzuführen. Dies geschah zum ersten Mal nach den Massakern von Sabra und Shatila in Folge der Invasion Libanons durch Israel im Jahr 1982. Während der ersten (1987–1993) und der zweiten Intifada (seit 2000) führte dies zu einer Erhöhung des Anteils internationaler Mitarbeiter der Organisation sowie der Einführung spezieller Programme zur Beobachtung der aktuellen Konfliktsituation in den besetzten Gebieten.<sup>21</sup> Auch wenn diese Maßnahmen in gewisser Hinsicht als Schutzmaßnahmen begriffen werden können, ändert dies nichts an der Tatsache, dass das Mandat der Organisation nach wie vor im Kern ein rein humanitäres ist. Die Einführung dieser Maßnahmen spiegelt vielmehr wider, wie die Vereinten Nationen mittels UNRWA kurzfristig auf die Verschlechterung der Situation der Palästinenser in Folge des sich zuspitzenden Konflikts reagiert haben.

Die Verschärfung der Lage während der beiden palästinensischen Aufstände führte zu einem extrem angespannten Verhältnis zwischen der Organisation und Israel.

Die Verschärfung der Lage während der beiden palästinensischen Aufstände führte überdies zu einem extrem angespannten Verhältnis zwischen der Organisation und Israel. Insbesondere seit Ausbruch der zweiten Intifada im September 2002 kam es von Seiten UNRWAs zu Klagen darüber, dass die humanitäre Arbeit der Organisation durch israelische Maßnahmen wie etwa die Abriegelungspolitik oder Verhängung von Ausgangssperren erheblich behindert würde. Von Seiten der israelischen Regierung wiederum gab es Vorwürfe, dass beispielsweise Krankentransporte der Organisation von terroristischen Gruppierungen zum Transport von Waffen und Kämpfern missbraucht würden. In diesem Kontext kam es zu heftigen persönlichen Anschuldigungen gegen Peter Hansen, von 1996 bis 2005 UNRWA-Generalbeauftragter<sup>22</sup>, den die israelische Regierung beschuldigte, eine konstant anti-israelische Linie zu verfolgen. Diese Parteilichkeit zeige sich in unausgewogenen und übertrieben negativen Berichten über Israel. Nach einigen kontroversen Aussagen Hansens im Jahre 2004 forderte Israel eine UN-Untersuchung sowie den Rücktritt Hansens. In der Tat wurde seine Amtszeit im folgenden Jahr auf Betreiben der USA nicht mehr verlängert.<sup>23</sup> Im Juli 2005 wurde die Amerikanerin Karen Koning AbuZayd zu seiner Nachfolgerin er-

nannt. In der amerikanischen Öffentlichkeit sind immer wieder Vorwürfe laut geworden, das an UNRWA gegebene Geld amerikanischer Steuerzahler finanziere indirekt palästinensische ›Terroristen‹, da diese Einrichtungen von UNRWA für ihre Zwecke nutzen würden und UNRWA auch Hamas-Mitglieder beschäftige.<sup>24</sup>

Dieses Beispiel zeigt neben den schwierigen Arbeitsbedingungen vor Ort auch den Einfluss, den Geberstaaten auf UNRWA ausüben können. Es zeigt aber eben auch das oben erwähnte Dilemma von UNRWA, die einer spezifischen Bevölkerungsgruppe neutral und unparteiisch Hilfe leisten soll, und dies in einem Umfeld unterschiedlichster Perspektiven, Forderungen und Erwartungen.

## UNRWA und der Friedensprozess

Im Friedensprozess spielt UNRWA aufgrund seines Mandats keine aktive Rolle. Allerdings hat sein Verlauf selbstverständlich Auswirkungen auf die Organisation. Während die Flüchtlingsfrage in den auf der Nahost-Konferenz von Madrid 1991 eingerichteten multilateralen Gesprächsrunden noch diskutiert wurde, entschied man sich in der Prinzipienklärung über vorübergehende Selbstverwaltung von 1993, diese Frage bis zu den vorgesehenen Verhandlungen über ein israelisch-palästinensisches Endstatusabkommen aufzuschieben. Zunächst wurde die Palästinensische Autonomiebehörde (Palestinian Authority – PA) zu einem weiteren Ansprechpartner für die Organisation, mit einem gleichwertigen Status wie die Gastländer Jordanien, Syrien und Libanon.

Mit der Perspektive bevorstehender palästinensischer Staatlichkeit verband sich ein Plan, der vorsah, die Dienstleistungen von UNRWA an die PA zu übergeben und die Organisation im Rahmen des Staatsaufbaus schrittweise aufzulösen.<sup>25</sup> Eine Tendenz, die sich im Kontext dieses Planes entwickelte, war, dass die westlichen Geberstaaten zunächst bevorzugt UNRWA-Projekte in den besetzten palästinensischen Gebieten unterstützten. Dies sollte dazu beitragen, den dort lebenden Palästinensern zu zeigen, dass mit dem Friedensprozess eine konkrete Verbesserung der Lebenssituation einhergehen würde. Die Kehrseite dieser Konzentration auf den palästinensischen Staatsaufbau im Westjordanland und Gaza-Streifen war, dass die Flüchtlinge in Jordanien, Syrien und Libanon den Friedensprozess als ein Projekt der PLO und der internationalen Gemeinschaft deuteten, sie politisch und sozioökonomisch zu marginalisieren. Die ökonomische Entwicklung in den palästinensischen Gebieten blieb jedoch infolge der israelischen Abriegelungspolitik und der Fragmentierung der palästinensischen Gebiete durch die fortgesetzten Siedlungsaktivitäten weit hinter den Erwartungen zurück. Infolgedessen wurde der Plan zur Auflösung von UNRWA nach wenigen Jahren *ad acta* gelegt und als der Ausbruch

der zweiten Intifada das Scheitern des Friedensprozesses anzeigte, wurden auch die Hoffnungen auf eine Friedensdividende begraben.

Die von der zweiten Intifada und den israelischen Militäroperationen zu ihrer Bekämpfung ausgelöste tiefe Wirtschaftskrise in den besetzten palästinensischen Gebieten führte dazu, dass UNRWA, die sich aufgrund der wachsenden Zahl der registrierten Flüchtlinge ohnehin in einem permanenten finanziellen Engpass befindet, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht länger ausschließlich auf ihren ordentlichen Haushalt stützen kann. Zwar stockten wichtige Geldgeber wie die Europäische Union seit dem Jahr 2001 ihre Zahlungen an den Allgemeinen Fonds von UNRWA erheblich auf. Dennoch sah sich die Organisation gezwungen, Haushaltsengpässe durch Aufrufe zur Soforthilfe (emergency appeals) auszugleichen. Dies gelingt ihr aber nur bedingt. Von Oktober 2000 bis Dezember 2006 konnte die Organisation aufgrund unzureichender finanzieller Zusagen über ein Drittel der von ihr als dringend erforderlich erachteten Leistungen für die Flüchtlinge nicht erbringen. Infolge der Abriegelung des Gaza-Streifens und der bewaffneten Auseinandersetzungen im Flüchtlingslager Nahr al-Bared in Nordlibanon verschärfte sich die Lage im Laufe des Jahres 2007 weiter: Die geplanten humanitären Nothilfeleistungen von UNRWA im Gaza-Streifen und Westjordanland waren nur noch zur Hälfte durch finanzielle Zusagen der Gebergemeinschaft gedeckt und der Aufruf zur Soforthilfe für Nordlibanon erbrachte weniger als ein Drittel der geforderten Mittel.<sup>26</sup>

## Ausblick

Unabhängig von all den Problemen, Herausforderungen und Vorwürfen, denen sich UNRWA gegenüber sieht, hat sich immer wieder gezeigt, dass die Arbeit der Organisation für die humanitäre Situation der palästinensischen Flüchtlinge unverzichtbar ist. Vergessen werden darf aber nicht, dass das Hilfswerk in der Tat nur Krisenmanagement betreibt, eine politische Lösung der Flüchtlingsfrage aber nach wie vor unabdingbar ist; und dies nicht nur aus humanitären Gründen, sondern auch und vor allem, weil sie unge löst weiterhin eine Quelle für Konflikte darstellt.

Der Rechtsstandpunkt der Palästinenser bezüglich des Rückkehrrechts wird sich zwar kaum durchsetzen können. Eine Lösung jedoch, die das Recht auf Rückkehr nicht grundsätzlich wahrt und das Element der Wahlfreiheit außer Acht lässt, wird weder von den Palästinensern noch in der arabischen Welt als gerechte Lösung akzeptiert werden. Solange eine Zwei-Staaten-Lösung – im Sinne eines palästinensischen Staates neben dem Staat Israel als Staat für die Juden – auf der Agenda der Konfliktparteien und auch der internationalen Gemeinschaft steht, dürfte eine Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Ursprungsgebiete

von 1948 keine realistische Option zur Beilegung des Konflikts sein. Vielmehr muss ein Lösungsmechanismus gefunden werden, der auf den Prinzipien einer begrenzten und gesteuerten Rückkehr sowie der Entschädigung und Ansiedlung in aufnahmebereiten Drittstaaten beruht. In einem erweiterten Sinne würde ›Rückkehr‹ die jederzeit und unbegrenzt mögliche Ansiedlung der palästinensischen Flüchtlinge in einem neuen Staat Palästina einschließen müssen.<sup>27</sup> Ein solcher Staat müsste allerdings von seinem Zuschnitt und seinen Ressourcen her in der Lage sein, den Rückkehrwilligen eine Lebensperspektive zu bieten, in deren Licht ein Verzicht auf die jahrzehntelang erhobene Forderung, an die Orte der ›alten Heimat‹ auf dem Gebiet des heutigen Israels zurückkehren zu können, als vernünftig und zumutbar gelten kann.

Wie auch immer ein endgültiges Friedensabkommen aussehen wird, ohne eine Lösung der Flüchtlingsfrage wird es keine Grundlage zur Versöhnung und somit keine dauerhafte Lösung bieten. Bis es dazu kommt, wird UNRWA gebraucht, um den legitimen Ansprüchen der Flüchtlinge auf Sicherung ihrer humanitären Grundbedürfnisse gerecht zu werden. Eine ›Lösung‹ im Sinne Luttwaks wäre nicht nur zutiefst inhuman. Im Zeitalter transnationaler Gewalt Risiken wäre sie angesichts der zu erwartenden Radikalisierung der betroffenen Menschen auch aus realpolitischer Sicht kontraproduktiv.

Wie auch immer ein endgültiges Friedensabkommen aussehen wird, ohne eine Lösung der Flüchtlingsfrage wird es keine Grundlage zur Versöhnung und somit keine dauerhafte Lösung bieten.

<sup>20</sup> UN Doc. A/RES/2252(ES-V) v. 4.7.1967, über: <http://domino.un.org/unispal.nsf>

<sup>21</sup> Vgl. Closing Protection Gaps, a.a.O. (Anm. 13), S. 51ff.

<sup>22</sup> Vgl. Peter Hansen, Wechsel nach Gaza als neue Herausforderung. Das UNRWA und der Friedensprozeß im Nahen Osten, Vereinte Nationen, 6/1997, S. 208–214.

<sup>23</sup> BBC News, Unrwa head to go against his will, 20.1.2005; [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle\\_east/4191313.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4191313.stm)

<sup>24</sup> Ebd. sowie u.a. Jerusalem Post (Online Edition), Report: UNRWA violating regulations, 28.9.2006, <http://www.jpost.com/servlet/Satellite?pagename=JPost%2FJPArticle%2FShowFull&cid=1159193338901> Vgl. ferner Arlene Kushner, UNRWA. The United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East. Links to Terrorism, Center of Near East Policy Research, Natick, MA, USA, Oktober 2004, S. 13. Der Bericht, unter Aufsicht der in Jerusalem ansässigen ›Israel Resource News Agency‹ verfasst, erhebt schwerwiegende, aber fragwürdig dokumentierte Anschuldigungen einer Verstrickung von UNRWA in terroristische Strukturen und Aktivitäten.

<sup>25</sup> Vgl. Jalal al-Huseini, UNRWA and the Palestinian Nation-Building Process, *Journal of Palestine Studies*, 29. Jg., Nr. 2 (Winter 2000), S. 6off.

<sup>26</sup> Vgl. UNRWA Finances: <http://www.un.org/unrwa/finances/index.html>

<sup>27</sup> Vgl. den zur Lösung des Flüchtlingsproblems vorgeschlagenen Mechanismus in Artikel 7 der ›Genfer Vereinbarung‹ aus dem Jahr 2003: [http://www.reiner-bernstien.de/genfer\\_initiative\\_deutsch.html](http://www.reiner-bernstien.de/genfer_initiative_deutsch.html)

# »Deutschland zeigt Flagge!«

Manfred Eisele



**Manfred Eisele**, geb. 1938, ehemaliger General, war von 1994 bis 1998 Beigeordneter Generalsekretär für Planung und Unterstützung in der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). Anschließend leitete er mehrere Untersuchungskommissionen in Afrika und ist weiterhin Berater des DPKO.

Darüber freuen sich die Vereinten Nationen und alle politischen Akteure, die sich um Friedenssicherung im Nahen und Mittleren Osten sorgen. Diese Aussage beschreibt den Einsatz von gut 800 Soldaten der Deutschen Marine vor der Küste Libanons. Sie sind das größte deutsche Kontingent unter der Flagge der UN. Ihre Kameraden an Land, also beispielsweise in Afghanistan und auf dem Balkan, dienen zwar auch unter einem Mandat des UN-Sicherheitsrats, aber nicht unmittelbar unter dem Kommando der Vereinten Nationen.

Gemäß einer Vereinbarung mit Libanon vom 12. Oktober 2006 führt Deutschland den Marineeinsatzverband (Maritime Task Force – MTF) der ›United Nations Interim Forces in Lebanon – UNIFIL‹. Auch wenn der Name dieser Mission auf eine Übergangslösung schließen lassen könnte, so sollte sie doch schon seit 1978 den Abzug israelischer Truppen aus dem Süden Libanons überwachen. UN-Generalsekretär Kofi Annan berichtete zwar dem Sicherheitsrat am 24. Juli 2000, dieser Abzug sei vollständig abgeschlossen, aber der Rat verlängerte das UNIFIL-Mandat regelmäßig weiter, weil Libanon seine eigene Souveränität gegenüber israelfeindlichen bewaffneten ›Milizen‹ nicht durchsetzen konnte. Auch die Präsenz der UNIFIL-Blauhelme konnte das kaum unterbinden.

So eskalierte die Lage durch einen abermaligen Hisbollah-Vorstoß nach Israel am 12. Juli 2006, bei dem Israel drei gefallene, zwei verwundete und zwei entführte Soldaten zu beklagen hatte. Den dadurch ausgelösten ›34-Tage-Krieg‹ mit erheblichen Verlusten und Zerstörungen auf Seiten Libanons – auch in Israel gab es zahlreiche Opfer in der Zivilbevölkerung – beendete schließlich ein Waffenstillstand, dessen Einzelheiten Resolution 1701 vom 11. August 2006 bestimmte.

Danach sollte die UNIFIL von knapp 2000 auf bis zu 15 000 Soldaten verstärkt werden. Generalsekretär Kofi Annan gelang es ungewöhnlich rasch, die dafür notwendigen Zusagen truppenstellender Nationen zu erhalten. So tragen heute 28 Nationen zu den 13 530 Soldaten der UNIFIL bei. Dass auch Deutschland dazu zählt, wird weltweit als ein wichtiger, aber auch notwendiger Schritt auf dem Weg zur Übernahme von Mitverantwortung für den Frieden angesehen. Drittgrößter UN-Beitragszahler zu sein, verschafft einem Land weniger Ansehen als die sichtbare Beteiligung an Friedensmissionen.

Der modifizierte UNIFIL-Auftrag verlangt, der Regierung Libanons zu helfen, dessen Grenzen zu sichern und die illegale Einfuhr von Waffen zu verhindern. Soweit im Mandat die maritime Grenze Libanons gemeint ist, wird diese von der MTF gesichert. Ihr gehören außer den deutschen auch Kriegsschiffe anderer NATO-Partner an. Unter einem deutschen Admiral operieren sie im Rahmen des ersten ›echten‹ maritimen Einsatzes der UN.

Heute dürfen alle an der MTF beteiligten Seestreitkräfte eine zufriedenstellende Zwischenbilanz ziehen. Es ist weder zu Verletzungen der seeseitigen Grenze Libanons gekommen, noch hat es auf diesem Weg Waffenschmuggel gegeben. Die Seeblockade Israels gegen Libanon wurde aufgehoben und der über See abgewickelte Handel des Levantestaats läuft wieder wie in Friedenszeiten.

Dennoch bleiben Fragen: Libanon konnte im Inneren bisher keine Stabilität herstellen. Trotz der massiven Präsenz der UN im Süden des Landes können dessen Streitkräfte und die Polizei das staatliche Gewaltmonopol nicht durchsetzen. Da der Sicherheitsrat nicht den Mut hatte, UNIFIL ein robustes Mandat nach Kapitel VII UN-Charta zu erteilen, ist jeglicher Versuch unterblieben, die aggressive Hisbollah zu entwaffnen und damit das Haupthindernis für die innerstaatliche Souveränität zu beseitigen. Mag es auch über die 110 Seemeilen lange libanesischen Küste keinen Waffenschmuggel gegeben haben, so sind doch die 230 Kilometer der syrisch-libanesischen Landgrenze geradezu eine Eingangspforte für Waffen aller Art. In seinem Bericht an den Sicherheitsrat vom 29. Juni 2007 beklagte Generalsekretär Ban Ki-moon deshalb den »continuous flow of weapons«. So transportierten alleine am 6. Juni 2007 vier Lastkraftwagen jeweils zwei Mehrfachraketenwerfer und entluden sie bei einem Außenposten der Volksfront für die Befreiung Palästinas. Die Bestände der Hisbollah an Langstreckenraketen, Panzer- und Luftabwehrraketen sind längst wieder aufgefüllt und übertreffen die vorherigen Mengen.

Dennoch gibt es keine nennenswerte Reaktion des Sicherheitsrats. Sogar der feige Anschlag vom 24. Juni 2007, dem sechs spanische Blauhelm-Soldaten zum Opfer fielen, löste keine erkennbare Reaktion des Gremiums aus. Weder die Aufstellung einer libanesischen Grenzpolizei noch die Markierung der libanesisch-syrischen Grenze kommen so voran, wie es notwendig wäre.

Angesichts solcher Passivität der Welt nimmt es nicht wunder, dass der planmäßige Abzug des kleinen finnisch-irischen Kontingents vom Fluss Litani nur vor Ort und in Beirut sehr bedauert wurde. Bei allem verdienten Respekt für die MTF vermitteln Blauhelm-Soldaten an Land den Libanesen eher als ihre Kameraden zur See ein Gefühl von Sicherheit.

Vielleicht will der Sicherheitsrat seine Entschluss-Schwäche ja damit kaschieren, dass er das UNIFIL-Mandat am 24. August 2007 mit Resolution 1773 bis zum 31. August 2008 verlängert hat. Diesem ungewöhnlich weit gesteckten Ansatz folgte die Generalversammlung mit der Bewilligung eines Budgets von knapp 750 Millionen Dollar. Leider ist jedoch bisher nicht erkennbar, dass das für ein so kleines Land erhebliche personelle und materielle Engagement der UN das Ziel einer Stabilisierung der Situation im Krisenzentrum Nahost erreichbar macht.

## »Für den Patienten ist nie genug Geld da, für einen Sarg immer«

Interview mit **Angela Kane**, Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten der Vereinten Nationen, über die unterschätzte Rolle der präventiven Diplomatie, Gute Dienste in Myanmar und Nepal, Sekretariatsreform, sexuellen Missbrauch durch Blauhelme und die Rolle der UN in Irak.

**Frage: Frau Kane, Sie sind seit Dezember 2005 Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA). Was genau sind Ihre Aufgaben?**

**ANGELA KANE:** Es gibt einen Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten. Er hat zwei Beigeordnete Generalsekretäre unter sich. Mein Kollege Haile Menkerios ist verantwortlich für Afrika und für den Sicherheitsrat. Ich bin für den Rest verantwortlich, das heißt Nord- und Südamerika, Europa, Nahost, Asien und Pazifik. Dann gibt es noch zwei weitere Bereiche, die angegliedert sind. Das ist zum einen die so genannte Gruppe Entkolonialisierung [Decolonization Unit], ein sehr kleiner Bereich, und zum anderen die Abteilung für die Rechte der Palästinenser [Division for Palestinian Rights].

**Politische Angelegenheiten, das klingt ziemlich umfassend. Wofür ist DPA zuständig, wofür die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze – DPKO? Ist dies immer klar voneinander zu trennen?**

Das ist klar voneinander zu trennen. DPKO ist verantwortlich für die 18 Missionen, die die UN in verschiedenen Ländern hat. Das sind Missionen, in denen Blauhelme eingesetzt werden. Die einzigen Ausnahmen, bei denen dies nicht der Fall ist, sind Kosovo und Afghanistan. Dort sind die Blauhelme keine Blauhelme, sondern von der NATO gestellt: die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe ISAF in Afghanistan und die Kosovo-Truppe KFOR. DPA hat auch Missionen, aber ohne Blauhelme. Die Missionen in Nepal und Irak, zum Beispiel, werden von uns geführt. Die politische Abteilung hat praktisch zwei Hauptaufgaben: die eine umfasst die präventive Diplomatie und die Guten Dienste, die andere ist so eine Art Auswärtiges Amt für den Generalsekretär.

**In den Bereich Gute Dienste fallen auch die Sonderbeauftragten und Sondergesandten des Generalsekretärs. Die Zahl dieser Gesandten hat sich in den**



Angela Kane am 12. Oktober in Berlin.

Foto: Monique Lehmann

**letzten Jahren vervielfacht. Derzeit sind etwa 60 im Einsatz. Bereitet dies Probleme?**

Es kommt darauf an. Nicht alle Personen sind zu 100 Prozent als Beauftragte tätig. Sie werden zu verschiedenen Einsätzen berufen; dies variiert ein bisschen, und es sind auch nicht nur Einsätze zu Ländern. Es gibt auch viele Beauftragte, die Themen abdecken, zum Beispiel HIV/Aids. Sie werden nicht notwendigerweise vom DPA betreut, sondern von anderen Abteilungen, in diesem Fall etwa von der Weltgesundheitsorganisation.

Wo wir sehr aktiv sind, das sind die politischen Abgesandten. Wenn es sich zum Beispiel um die Großen Seen in Afrika oder um Somalia handelt. Das sind dann Sonderbeauftragte und Sondergesandte, die einen bestimmten politischen Bereich abdecken, und die von uns geleitet werden. Ein aktuelles Beispiel ist Myanmar. Der für dieses Land zuständige Sonderberater Ibrahim Gambari arbeitet eng mit uns zusammen. Wir haben unsere politischen Beamten – political officers – für ihn abgestellt. Diese begleiten und unterstützen ihn inhaltlich. Das ist eingebunden in die Abteilung.

**Im Oktober wurde eine Erklärung des Sicherheitsrats zu Myanmar verabschiedet ...**

Ja, eine Erklärung des Präsidenten,<sup>1</sup> die abgestimmt werden muss. Das ist insofern bedeutend, als dass dies zum ersten Mal passiert ist. Für eine solche Er-

<sup>1</sup> UN-Dok. S/PRST/2007/37 v. 11.10.2007.

## Angela Kane

»Als Frau ist es nicht ganz einfach, sich in der Männerwelt der Vereinten Nationen hochzuarbeiten«, hat Angela Kane einmal gesagt – und doch hat sie es geschafft. Seit Dezember 2005 ist die 59-Jährige als Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten die höchstrangige Deutsche im UN-Sekretariat in New York. Mit einer Juniorposition im Büro des damaligen UN-Generalsekretärs Kurt Waldheim begann im Jahr 1977 die bemerkenswerte Karriere der damals 29 Jahre alten studierten Philologin und Politologin. Nach mehreren Feldaufenthalten in Indonesien und Thailand Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre, kehrte sie zurück in das Büro des Generalsekretärs, dessen Name nun Boutros Boutros-Ghali war. Für ihn arbeitete sie vier Jahre als »Principal Officer« für politische Angelegenheiten und später in verschiedenen Abteilungen im Sekretariat. Immer wieder verließ sie den Amtssitz in New York, um Erfahrungen im Feld zu sammeln. So war sie als Wahlbeobachterin in Nicaragua und El Salvador sowie als Stellvertretende Sonderbeauftragte für die UN-Friedensmission in Äthiopien und Eritrea im Einsatz. In New York leitete sie die Abteilung Amerika und Europa in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und stieg später zur Beigeordneten Generalsekretärin, zuständig für Generalversammlung und Konferenzmanagement, auf. In ihrer heutigen Position in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten ist sie »für alles außer Afrika und Sicherheitsrat« zuständig, unterstützt von einem über 100-köpfigen Mitarbeiterstab.

klärung gibt kein Veto, sondern alle Sicherheitsratsmitglieder müssen im Konsens abstimmen. Das ist deshalb bedeutsam, weil China sich immer dagegen gewandt hat, Myanmar überhaupt auf die Agenda des Sicherheitsrats zu setzen, geschweige denn eine Erklärung zu Myanmar abzugeben. Die Chinesen haben großen Einfluss im Land, auch durch die Handelsbeziehungen und die lange gemeinsame Grenze von knapp tausend Kilometern. Deswegen war es wichtig, dass im Sicherheitsrat diese Erklärung angenommen wurde.

### Obwohl sie relativ schwach ist...

Ja, aber man muss den größeren Kontext sehen. Immerhin ist dies eine Erklärung des Sicherheitsrats. Die frühere Stellungnahme war nur eine Presseerklärung. Das Interessante ist, dass sich China dieses Mal nicht dagegen gestellt hat. Dies kommt meiner Ansicht nach auch, weil sich die ASEAN-Staaten vor kurzem in einer sehr scharfen Erklärung gegen Myanmar gewandt haben. Obwohl sie bisher gemeint haben, dass könne man nicht machen, ASEAN sei Familie und man trägt seine Streitigkeiten nicht öffentlich aus. Dieses Mal hat die ASEAN-Gruppe sehr deutliche Worte gegen Myanmar gefunden. Das ist

sehr bedeutsam und dies hat sich, meiner Ansicht nach, jetzt auch im Sicherheitsrat widerspiegelt.

### Wenn eine Präsenz der UN in Myanmar politisch möglich wäre, wie könnte sie aussehen?

Die Präsenz der UN in Myanmar besteht schon seit langer Zeit. Dort sind die Hilfsorganisationen der UN angesiedelt, das heißt das Entwicklungsprogramm, das Kinderhilfswerk und so weiter. Das sind üblicherweise die Organisationen, die versuchen, der Bevölkerung des Landes in der Entwicklungszusammenarbeit zu helfen.

Was jetzt ansteht, ist nicht eine Vermittlung, sondern eine Begleitung der Militär-Junta, um zu sehen, wie man die Situation entschärfen kann und wie man ihr eventuell hilft, die Situation zu bewältigen, ohne weiteres Blut zu vergießen. Eigentlich sollte man auch darauf abzielen, eine Einigung zu erreichen zwischen Daw Aung San Suu Kyi und den Gruppen, die sie repräsentiert, und der Junta. Aber das wird lange dauern. Dies kann nicht von heute auf morgen passieren. Man darf nicht vergessen, wie lange die Junta schon an der Macht und wie stark sie im Land ist. Unser Bemühen ist, weiteres Blutvergießen zu vermeiden und zu einer friedlichen Lösung zu kommen.

Es ist im Übrigen nicht das erste Mal, dass wir uns mit Myanmar beschäftigen. Letztes Jahr war Ibrahim Gambari, noch in seiner vorherigen Funktion als Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten, zweimal im Land und hat es auch tatsächlich geschafft, den Kontakt zu den Generälen herzustellen – was bestimmt nicht einfach ist; daran sind viele vorher gescheitert. Weil er diesen Zugang gefunden hat, ist er auch zum Sonderberater ernannt worden. Das ist sicher sehr wichtig, weil er jemand ist, dem die Generäle gewillt sind zuzuhören. Davon gibt es meiner Ansicht nach kaum jemanden.

### Sehen Sie ein Risiko für Ihre Abteilung in der diesen Sommer beschlossenen DPKO-Reform? Immerhin wird nun die gesamte administrative und logistische Unterstützung für alle Missionen in einer neuen Abteilung für Feldeinsätze (und damit effektiv unter DPKO-Kommando) zentralisiert sein. Was passiert mit den politischen Missionen, für die DPA zuständig ist?

Die DPKO-Reform war sicherlich sehr umfassend. Aber man muss auch sehen, dass das nicht plötzlich aus dem Stand geschehen ist. DPKO hatte bereits zwei Jahre daran gearbeitet. Der Generalsekretär hat gesagt, er macht die DPKO-Reform zu einer Priorität seiner Amtszeit, weil die Friedenssicherung in der letzten Zeit so enorm gewachsen ist. Wir haben derzeit über 100 000 Blauhelme. Wenn noch die Mission in Darfur hinzukommt und eventuell Somalia und Tschad, dann werden wir *summa summarum* 135 000 Blauhelme haben. Das kann von der jetzigen Verwaltung einfach nicht bewältigt werden. Deswegen musste die Abteilung aufgestockt werden.

Darüber hinaus hatte DPKO den Vorschlag gemacht, sich selbst anders zu strukturieren. Darum hat man eine so genannte Hauptabteilung für die Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) geschaffen und das DPKO, also ›Operations‹, die diese 18 Missionen inhaltlich betreuen. DFS ist für den ganzen administrativen und personellen Unterbau der Missionen zuständig. Das heißt, wenn wir jetzt 1000 Zivilisten nach Darfur schicken, dann sind es unsere Kollegen vom DFS, die diese 1000 Zivilisten rekrutieren – entweder aus dem UN-System oder vom freien Arbeitsmarkt. Das tun sie nicht nur für DPKO, sondern auch für DPA – zum Beispiel für unsere Missionen in Nepal, Irak und in Afrika. Das war aber auch schon vorher so.

Was sich jedoch nun ändern wird, ist, dass der Generalsekretär gesagt hat, er möchte auch DPA reformieren. Das heißt, DPA wird jetzt auch reorganisiert – nicht restrukturiert, sondern verstärkt. Er sagt, im Grunde sind die Vereinten Nationen zu sehr auf das ›Peacekeeping‹ konzentriert. Die Friedenssicherung hat ja momentan einen dreimal so großen Jahreshaushalt wie das reguläre Budget der Vereinten Nationen. Aber die Friedenssicherung ist immer nur das letzte Mittel.

Worauf es eigentlich ankommt, sind Friedensverhandlungen. Zum Beispiel Darfur: Dort muss eine politische Lösung des Konflikts gefunden werden. Der Konflikt ist ja noch da, den beruhigt man vielleicht, wenn man die 26 000 ›Peacekeeper‹ hinschickt. Oder man sagt, der Genozid und das Töten werden beendet, wenn wir die Blauhelme dorthin schicken. Aber eigentlich muss eine politische Lösung her. Der Generalsekretär hat vor kurzem gesagt, DPA sei viel zu schlecht ausgestattet, um diese Aufgaben zu erfüllen. Deswegen müssen wir personell verstärkt werden. Das ist jetzt der nächste Reformschritt. Unser Bericht über die Verstärkung liegt den Mitgliedstaaten vor. Der geht erst zum Beratungsausschuss ACABQ und dann zum Fünften Ausschuss der Generalversammlung [Finanzen]. Wir hoffen, dass der Beratungsprozess noch vor Ende des Jahres abgeschlossen wird. Dies ist für uns sehr wichtig, weil wir dann hoffentlich endlich ausreichende Ressourcen haben, um alles besser abzudecken.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Wir haben vorhin von Myanmar gesprochen. Wir haben einen politischen Beamten in unserem Regionalbüro, der sich mit Myanmar befasst. Aber er hat auch noch drei, vier andere Länder zu betreuen. Jetzt aber, wo mehr Bewegung in die Sache mit Myanmar kommt – der Sonderbeauftragte fährt regelmäßig zu Konsultationen dorthin und in andere Länder – brauchen wir zwei Leute, die ihm bei dieser Aufgabe unterstützen. Aber diese zwei Kollegen müssen wir aus der Asien-Pazifik-Abteilung abstellen, das sind zehn Prozent des Arbeitsstabs. Nur damit Sie einmal eine Vorstellung davon bekommen, wie klein die Abteilung ist.

### Wie viele Personen sind es denn?

In allen vier Regionalabteilungen sind etwa 50 Personen zuständig für 192 Länder, darunter eine Reihe von Krisengebieten. Dass dies zu knapp ist, ist offensichtlich. Aber es wurde immer ein bisschen beiseite geschoben, weil gesagt wurde, die Friedenssicherung sei wichtiger. Dieser Generalsekretär hat jetzt endlich gesagt, dass auch DPA gestärkt werden muss.

*»Die Vereinten Nationen sind zu sehr auf das ›Peacekeeping‹ konzentriert, doch die Friedenssicherung ist immer nur das letzte Mittel. Es muss eine politische Lösung des Konflikts gefunden werden.«*

Dies geht zurück auf den Brahimi-Bericht aus dem Jahr 2000. Darin hat Lakhdar Brahimi empfohlen, zunächst die Friedenssicherung zu stärken. Dann sollte als nächster Schritt die Friedenskonsolidierung folgen, das heißt auch eine Stärkung von DPA. Dieser zweite Schritt ist aber nie erfolgt. Vermutlich dachte man sich, die 200 Posten für DPKO reichen erst einmal. Das war schon teuer genug, man wollte jetzt nicht noch mehr. So wurde es immer wieder hintangestellt. Generalsekretär Ban Ki-moon sagt jedoch sehr deutlich, er möchte DPA stärker ausbauen, weil im Grunde genommen die Friedenssicherung sehr viel wichtiger ist als die Friedenssicherung. In Afrika sagt man: Für den Patienten ist nie genug Geld da, für einen Sarg immer.

### Auf wie viel Zuwachs hoffen Sie?

Wir hoffen auf um die 90 Stellen. Das wäre für uns eine deutliche Verstärkung, und es sind ja keine großen Summen im Gesamtkontext des UN-Haushalts. Vom Finanziellen her beläuft sich der Zuwachs auf etwa 18 Millionen Dollar pro Jahr. Die ganze politische Abteilung besteht momentan, inklusive der Sekretärinnen, aus etwa 320 Stellen. Das ist natürlich sehr wenig. Da gehört auch der ganze Apparat dazu, der den Bereich Sicherheitsrat abdeckt. Da der Rat mittlerweile fast täglich zusammenkommt, bedeutet allein das einen ziemlichen Aufwand für das Sekretariat. Dann müssen auch noch die vom Rat eingesetzten Sanktionsausschüsse betreut werden. Die Zuarbeit wird von uns gemacht, und das nimmt viel Zeit in Anspruch.

### Wie hat sich die Ernennung von Lynn Pascoe, einem Amerikaner, zum Leiter der Abteilung ausgewirkt? Wird die DPA-Arbeit nun von der Gruppe der 77 kritischer gesehen?

Ursprünglich war man schon ein bisschen erstaunt, dass ein Amerikaner zum Untergeneralsekretär ernannt wurde. Andererseits war es ja früher auch lange Zeit ein Engländer, nämlich Kieran Prendergast. Es

hat nie Kommentare dazu gegeben, dass er Engländer war. Darum sehe ich eigentlich keinen großen Unterschied.

Ich finde es eher positiv in der Hinsicht, dass die Ernennung von Lynn Pascoe einen noch direkteren Kontakt zu den USA ermöglicht, die schließlich eine Supermacht ist. Man denkt, er könne mehr bewegen. Was die G-77 aufwerfen, ist der Fokus der aktuellen Reforminitiativen. Bisher ist die ganze Verstärkung der UN im Bereich Friedenssicherung und im poli-

*»Die ganze Entwicklungshilfe, die in den letzten 15 Jahren nach Afrika gegangen ist, wurde durch Kriege und Konflikte vollkommen aufgezehrt.«*

tischen Bereich angesiedelt. Die G-77-Staaten fragen sich: Wie steht es denn mit der Entwicklungshilfe und dem Wirtschaftsbereich? Wie verstärkt man die UN dort?

Vor kurzem ist eine Studie<sup>2</sup> erschienen, die belegt, dass die ganze Entwicklungshilfe, die in den letzten 15 Jahren nach Afrika gegangen ist, durch Kriege und Konflikte vollkommen aufgezehrt wurde. Das beweist einmal mehr, wie wichtig es ist, den Frieden zu erhalten beziehungsweise wieder herzustellen, damit ein Land sich auch wirtschaftlich entwickeln kann.

#### **Hat Lynn Pascoe schon Änderungen herbeigeführt?**

Eine Änderung, die er herbeigeführt hat – und das begrüße ich sehr – ist, dass er diese personelle Verstärkung unterstützt und vorangetrieben hat. Das ist meiner Ansicht nach genau die Richtung, in die wir gehen mussten. Er hat aber an der Grundkonzeption der Abteilung nichts verändert. Diese personelle Verstärkung wird die Ausrichtung nicht verändern, weil sie richtig ist und funktioniert.

*»Der neue Generalsekretär ist ergebnisorientierter als es vielleicht andere vor ihm waren.«*

Was der neue Generalsekretär sehr stark unterstreicht, ist Ergebnisorientierung. Es sei zwar wichtig, an einer Sache zu arbeiten, doch die Arbeit müsse auch Resultate zeigen. Er ist ergebnisorientierter als es vielleicht andere vor ihm waren. Er betont das sehr oft. In unserer Arbeit ist es nicht immer möglich, gleich Resultate vorzuzeigen. Auch wenn sie da sind, sind es oft kleine Erfolge, kleine Schritte. Das ist eher das Problem. Die Resultate sind nicht immer sofort zu erkennen, aber dennoch sind unsere Anstrengungen der Mühe wert und auch erfolgreich.

Ich gebe ihnen ein Beispiel. Wir haben letztes Jahr die Nepalesen beim Prozess der Entwaffnung der Maoisten begleitet. Sie haben eine Einigung erzielt. Wir hatten einen sehr guten politischen Mitarbeiter dort, der sich darum gekümmert hat und sehr gut integriert war. Darauf aufbauend ist dann im Januar dieses Jahres die Mission entstanden [UNMIN]. Die Nepalesen wollten auf gar keinen Fall, dass es eine friedenserhaltende Mission wird. Sie wollten eine politische Mission. Unser Mandat ist relativ beschränkt: zum einen das so genannte ›arms monitoring‹, [Überwachung des Umgangs mit den Waffen und dem bewaffneten Personal beider Seiten] und zum anderen die Vorbereitung von Wahlen. Sie haben jetzt allerdings bereits zum zweiten Mal den Wahltermin verschoben. Dann ist es eben das Problem: Was kann man momentan für einen Erfolg vorweisen? Der Erfolg ist, dass der Prozess noch immer am Laufen ist. Wenn jedoch nicht bald Wahlen stattfinden, wird es immer schwieriger zu verhindern, dass nicht alles aus dem Ruder läuft. Weil immer neue Forderungen gestellt werden, und es nicht immer einfach ist, diese zu erfüllen. Wir können dies auch gar nicht. Die Grundentscheidungen müssen von den Nepalesen selbst getroffen werden.

#### **Die letzten drei Jahre unter Kofi Annan waren angesichts der Vorwürfe wegen sexuellen Missbrauchs durch Blauhelme und dem ›Öl-für-Lebensmittel-Programm eine nicht gerade angenehme Zeit für die UN. Wie haben Sie selbst diese Zeit erlebt? Waren die Vorwürfe berechtigt?**

Es ist natürlich nicht besonders schön, wenn man irgendwo hinkommt und sofort angegriffen wird, wenn man für die UN arbeitet. Ich muss aber sagen, dass es sehr von der Presse hochgespielt worden ist, vor allem in Amerika. Erst einmal war es das ›Öl-für-Lebensmittel-Programm. Da sind sicherlich einige Abläufe nicht korrekt gewesen. Aber man muss auch sehen, dass die einzige Anschuldigung, die noch nicht einmal erhärtet werden konnte, ist, dass einer der höchsten Mitarbeiter etwa 150 000 Dollar an Zuwendungen bekommen haben soll. Man hat es ihm nie beweisen können. Dennoch wurde er in der Presse schon vorverurteilt. Das ist der einzige konkrete Geldmissbrauch, den man einem UN-Beamten zur Last legt.

Was man allerdings festgestellt hat, ist, dass riesige Summen verschoben wurden – von den Nachbarländern und von Ländern, die mit Irak Handel getrieben haben. Aber das hat mit den UN nur insoweit etwas zu tun, als dass die ganzen Verträge, die abgeschlossen wurden, durch den Sanktionsausschuss abgesegnet wurden, das heißt von den Mitgliedstaaten, die im Sanktionsausschuss des Sicherheitsrats sitzen.

Darüber hinaus sind auch einzelne private Geschäftsmänner illegaler Praktiken überführt und da-

für verurteilt worden. Das hat aber alles nichts mit den UN zu tun. Es wird immer gesagt, es seien 36 Milliarden Dollar verschoben worden. Diese Ziffer bedeutet mir schon gar nichts mehr. Ob das jetzt 6 Milliarden waren oder 36 Milliarden. Man wusste gar nicht, wo diese Zahlen herkommen und wie sie sich aufaddieren.

### **Die Volcker-Kommission hat aber doch mühselig die ganzen Vorkommnisse untersucht und konkrete Ergebnisse präsentiert.**

Mühselig kann man wohl sagen. Das war eine ziemlich teure Angelegenheit. Ich fand auch richtig, dass die Untersuchung gemacht wurde. Was aber dabei an Anschuldigungen gegen die UN herausgekommen ist, ist nicht sehr viel gewesen. Das wurde dann von der Presse sehr aufgebauscht.

### **Wie sieht es mit den Vorwürfen zu sexuellem Missbrauch durch Blauhelme aus?**

Mit dem sexuellen Missbrauch, das ist schon etwas, was den UN ziemlich geschadet hat. Ich wurde vor zweieinhalb Jahren vom Generalsekretär gebeten, zu prüfen, worauf das alles beruht. Ich war damals mit einem kleinen Team über zwei Monate in Kongo und habe so eine Art Bestandsaufnahme gemacht und dabei einige Verfehlungen und grundlegende strukturelle Probleme festgestellt.

Erst hieß es, es gebe über 300 Anschuldigungen. Diese Meldung wurde in der Presse verbreitet. Die Realität sah etwas anders aus. Wir haben zwei Schuhkartons bekommen, mit Zetteln, E-Mails und Namen darin. Das haben wir alles gesichtet. Wir hatten oft weder ein Opfer noch einen Tatort noch ein Datum. Man hatte also mehr oder weniger nur Verdächtigungen: Irgendjemand soll irgendwo vergewaltigt worden sein. Man hatte keine Anhaltspunkte, um dem überhaupt nachzugehen. Als wir dann alles untersucht hatten, blieben weniger als 30 konkrete Verdachtsfälle übrig. Denen sind wir auch konsequent nachgegangen.

Es hat sicherlich einige schlimme Fälle gegeben. Prostitution war ein Problem. Und ein Franzose hat Kinder missbraucht und dies auch noch gefilmt. Es war ein wirklich furchtbarer Fall. So etwas kann leider passieren in einer so großen Mission, in einem so großen Land, das von Gewalt und Rechtlosigkeit geprägt ist. Das war außerordentlich bedauerlich und wurde natürlich strafrechtlich verfolgt.

### **Also nur ein Einzelfall?**

Ich will nicht vertuschen, dass eine Reihe von schrecklichen Vergehen begangen wurde. Auf der anderen Seite ist es aber auch so, dass viele dieser sexuellen Missbräuche darauf beruhen, dass in Kongo Prostitution ab 14 Jahren erlaubt ist. Die UN sagen, Sex mit Minderjährigen, das heißt unter 18 Jahren, ist tabu, und Prostitution ist sowieso nicht erlaubt.

Aber man muss auch sehen, dass die Armut im Land ziemlich groß ist. Wenn jemand kommt und sagt, »Du wirst jetzt meine Frau für sechs Monate und ich bezahle dich dafür«, dann tun dies sehr viele. So sind die Verhältnisse oft. Das ist sicherlich nicht richtig. Aber es ist sehr schwer, das gänzlich zu unterbinden. Man kann Maßnahmen ergreifen, um diese Praktiken einzuschränken. Viele der Kommandanten zum Beispiel, waren sich gar nicht bewusst, wie verbreitet das war. Warum? Die Soldaten haben sich nach Dienstschluss den Mufti angezogen und sind ins Dorf gegangen. Das haben wir sehr eingeschränkt, was sicherlich nicht einfach ist – weder für die Kommandanten noch für die Soldaten. Können wir sexuelle Ausbeutung und Prostitution jemals ganz unterbinden? Ich glaube nicht. Aber man kann eine Menge dagegen tun.

*»Können wir sexuelle Ausbeutung und Prostitution jemals ganz unterbinden? Ich glaube nicht. Aber man kann eine Menge dagegen tun.«*

**Ein Problem ist doch auch, dass es sich bei den Blauhelmen um Soldaten nationaler Armeen handelt, die zwar dem UN-Kommando unterstellt sind, aber nach dem Verhaltenskodex ihres Landes handeln. Es wurde gesagt, da könne man nichts machen.**

Das ist richtig; UN-Soldaten stehen unter der Gesetzgebung ihres jeweiligen Herkunftslands und sind natürlich durch ihren kulturellen Kontext geprägt. Dennoch kann man eine Menge tun. Wir lassen inzwischen die Personalakten der Soldaten prüfen, bevor sie entsandt werden. Wenn sie durch irgendwelches Fehlverhalten auffällig geworden sind, werden sie auf keinen Fall eingesetzt. Die Kommandanten werden für ihre Soldaten zur Rechenschaft gezogen. Mangelnde Disziplin ist nun ein Vergehen der Soldaten, aber auch ihrer Vorgesetzten, wenn diese ihre Aufsichtspflicht verletzt und das nicht unterbunden haben. Dies ist neu. Das hat man früher nicht gemacht.

Außerdem haben wir gelernt, dass wir die UN-Standards noch deutlicher machen und Informationen klar verständlich ausgeben müssen. Nicht in jedem Land ist Prostitution untersagt, und auch die Minderjährigkeit wird nicht überall gleich festgesetzt. Wir müssen das Bewusstsein für Recht und Unrecht schärfen, um Fehlverhalten schon im Keim zu ersticken. Darum wird unser Verhaltenskodex nun auch

2 IANSA, Oxfam, and Saferworld (Eds.), *Africa's Missing Billions. International Arms Flows and the Cost of Conflict*, Briefing Paper No.107, Oktober 2007; [http://www.oxfam.org/en/files/bp107\\_africas\\_missing\\_billions\\_0710.pdf/download](http://www.oxfam.org/en/files/bp107_africas_missing_billions_0710.pdf/download)

in die Landessprachen der Truppensteller übersetzt, und alle Soldaten müssen – ebenso wie unsere zivilen Mitarbeiter – zu Beginn ihres Einsatzes an einer Schulung teilnehmen. Man hat ganz konsequent gesagt, dies sind die roten Linien, die ihr nicht überschreiten dürft. Soldaten mit Bussen ins Bordell zu bringen, ist so eine rote Linie. In der Hinsicht, dass man das nicht laut und deutlich genug gesagt hat, hat bei den UN sicherlich ein Defizit bestanden. Doch das hat sich in letzter Zeit sehr geändert.

*»Wenn wir in Irak irgendwohin wollen, müssen wir uns von den Amerikanern Sitzplätze in ihren Flugzeugen geben lassen.«*

Ich möchte aber auch betonen, dass Fehlverhalten und Disziplinlosigkeit nur einigen wenigen UN-Mitarbeitern vorzuwerfen ist. Die allermeisten ›Peacekeeper‹ – Militärs und Zivilisten gleichermaßen – arbeiten im Rahmen der vorgegebenen Standards und mit großem Engagement, oftmals in schwierigen und gefährlichen Situationen. Und dafür sind wir als Organisation ebenso wie die Bevölkerung der Gastländer, in denen UN-Missionen stationiert sind, sehr dankbar. Es wäre falsch, diesen ehrenhaften Einsatz mit dem Fehlverhalten einzelner Soldaten oder Zivilisten in einen Topf zu werfen.

**Ich würde gerne auf Irak zu sprechen kommen, ein Land, in dem DPA auch engagiert ist. Können und sollen die UN den Koalitionstruppen dabei helfen, den Schaden wieder gutzumachen, den sie selbst angerichtet haben? Ban Ki-moon scheint weniger zögerlich zu sein als sein Vorgänger, die UN wieder mit mehr Personal nach Irak zurückkehren zu lassen. Wie ist die Strategie zurzeit? Würden die UN eine eindeutige Junior-Rolle neben den USA akzeptieren?**

Wir haben schon eine Rolle. Es hängt nicht von den USA ab oder von uns, das zu akzeptieren. Wir bekommen die Rolle vom Sicherheitsrat übertragen. Ich glaube das Kofi Annan deswegen zögerlich war, weil dieser 13. August 2003, an dem unser Büro in Bagdad angegriffen wurde und Sergio Vieira de Mello und viele andere UN-Mitarbeiter getötet wurden, einen sehr starken Schock bei ihm hinterlassen hat. Deswegen war er besonders vorsichtig und vielleicht auch etwas zögerlich, sich wieder in Irak zu engagieren.

Ban Ki-moon hat diesen emotionalen Bezug dazu natürlich nicht. Er sagt: Wie kann man diesen Konflikt lösen? Die Amerikaner sind nach den Ereignissen der letzten Jahre sicher nicht in der Lage, das selbst zu schaffen. Er möchte gerne, dass die UN dort stärker aktiv werden. Für uns ist es sehr schwierig in Irak, einfach deswegen, weil wir aus Sicherheitsgründen

wenig Bewegungsfreiraum haben. Uns stehen weder Flugzeuge noch sonst irgendetwas zur Verfügung. Wenn wir irgendwo hinwollen, müssen wir uns von den Amerikanern Sitzplätze in ihren Flugzeugen geben lassen. Das ist eine große Einschränkung und es bedeutet, dass man praktisch nur mit der Führungsspitze zusammenarbeitet und sieht, was man damit erreichen kann. Es ist eine sehr schwierige Arbeit.

**Es ist klar, dass der Sicherheitsrat über das Engagement entscheidet, aber prinzipiell stellt sich doch die Frage, ob die UN damit im Nachhinein doch diesen Krieg legitimieren.**

Für mich ist die Frage eher, wie wir die Iraker am besten unterstützen können. Sich ganz herauszuhalten, halte ich nicht für richtig. Auch wenn man am Anfang den Einmarsch fremder Truppen nicht gutgeheißen hat. Die UN haben immer gesagt, man kann das anders lösen; es gibt keine Beweise für die Existenz von Massenvernichtungswaffen, wie damals suggeriert wurde. Doch deswegen kann man nicht sagen: Ich bleibe jetzt auf dem Zaun sitzen und gucke mir an, wie das da alles zu Ende geht. Ich finde schon, dass man dann sagen muss: So ist nun einmal die Situation, wie können wir damit am besten umgehen?

Aber wie gesagt, das Problem für uns ist auch, dass es aufgrund der prekären Sicherheitslage im Land unsere Bewegungsfreiheit extrem eingeschränkt ist. Und natürlich ist es keine einfache Sache, Leute dazu zu bringen, nach Irak zu gehen. Sie finden wenige Freiwillige, die sich dazu verpflichten. Die ganzen Lebensumstände, das ist alles sehr kompliziert dort. Man geht nicht ohne persönliches Risiko dorthin.

**Glauben Sie, dass sich die UN erst dann stärker engagieren werden, wenn die Koalitionstruppen abziehen?**

Das sind Spekulationen.

**Dann könnten aber die UN die Hauptrolle übernehmen.**

Tja, aber soweit sind wir nicht. Es ist nicht abzu sehen, ob oder wenn ja, wann die Amerikaner ihre Truppen abziehen. Der Druck ist schon sehr stark und wird sicherlich noch stärker, je näher die Wahlen in den USA kommen und erst recht nach den Wahlen. Trotzdem kann ich mir nicht vorstellen, dass die UN sofort mit Blauhelmen dorthin gehen. Wer soll die Blauhelme stellen? Und was wäre ihr Mandat? Wir haben jetzt schon Schwierigkeiten, ausreichend Truppen zu bekommen, und es wird sicherlich nicht einfacher, wenn man auch noch an Irak denkt.

**Das Gespräch in deutscher Sprache fand am 12. Oktober 2007 in Berlin statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß.**

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Allgemeines

### Generalsekretär:

#### Bericht für die 62. Generalversammlung

- Wenig Visionäres
- Priorität Klimawandel

Friederike Bauer

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, Generalsekretär: Bericht für die 61. Generalversammlung, VN, 5/2006, S. 201, fort.)

UN-Generalsekretär Ban Ki-moons erster Bericht über die Tätigkeit seiner Organisation (UN-Dok. A/62/1 v. 31.8.2007) ist erfreulich kompakt ausgefallen: Er verzichtet weitgehend auf ermüdende Details, beleuchtet stattdessen einige – aus seiner Sicht – bedeutende Themen mit größerer Ausführlichkeit. Das sind vor allem die drei Komplexe: Entwicklung, Klima und Darfur. Und so ist aus dem ersten Jahresbericht vielleicht unabsichtlich ein Spiegel Bans bisheriger Amtszeit geworden: Wie sie ist der Bericht schnörkellos und ohne Pathos.

Ban ist keiner, der sofort mitzureißen versteht. Er hat nicht das Charisma mancher seiner Vorgänger. Seinen Platz in der Staatengemeinschaft muss er sich erst noch erarbeiten. Aber man sollte sich nicht in ihm täuschen. Die USA haben den Südkoreaner zwar auf den Schild gehoben, doch setzt er bereits im ersten Jahr eigene Akzente. Besonders wichtig ist Ban das Thema Entwicklung, vor allem der Kampf gegen Armut und HIV/Aids. Damit beginnt er seine Ausführungen und steht dabei sowohl in der Tradition seines Vorgängers Kofi Annan, der hier immer das Hauptaufgabengebiet der Vereinten Nationen sah, als auch in Einklang mit den Vorstellungen der amerikanischen Regierung. Eine seiner ersten längeren Auslandsreisen führte Ban nach Afrika. Der Kontinent, so schreibt er, »nimmt nach wie vor eine Vorrangstellung ein, da dort die Not aufgrund von Armut, Krankheiten und gewaltsamen Konflikten überproportional groß ist und der Kontinent im Hinblick auf die Erreichung der Millenniums-

Entwicklungsziele gegenüber den übrigen Entwicklungsländern zurückliegt.« (Abs. 11) Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) haben für ihn Priorität. Dass er sich von ihnen abwenden könnte, wie manche in der deutschen ›Entwicklungs-Community‹ bereits vermutet hatten, weil sie eine ›Erfindung‹ Kofi Annans sind, ist nach diesem Bericht nicht zu befürchten. Er bekräftigt sie im Gegenteil: »Wir sind die Generation, die die Entwicklungsziele erreichen und unsere Mitmenschen [...] aus den erbärmlichen und entmenschlichen Lebensbedingungen der extremen Armut befreien kann. Da die Kosten der Tatenlosigkeit tagtäglich steigen, werde ich keine Mühen scheuen, diese Ziele zu verfolgen.« (Abs. 21) Fast die Hälfte des 73-seitigen Berichts widmet er eindrucksvollen und aufschlussreichen Statistiken zur Halbzeitbilanz der MDGs.

Ebenso entschlossen zeigt sich Ban beim Darfur-Konflikt, und ›bedient‹ dabei gleich noch eine Herzensangelegenheit der Amerikaner. Die Krise habe ihn seit seinem Amtsantritt in »zunehmendem Maße« beansprucht, schreibt er. Die in Aussicht gestellte personalstarke Friedenstruppe (etwa 26 000 Soldaten und Zivilkräfte von UN und Afrikanischer Union) in Darfur, Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik bewertet er als »klares und deutliches Signal unserer Entschlossenheit zur Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in der Region« (Abs. 52). Darfur wird Ban weiter intensiv beschäftigen, wie überhaupt die Anforderung an die Vereinten Nationen *in puncto* Friedenssicherung kontinuierlich steigen. Anfang 2006 verließen etwa 85 000 Soldaten und Zivilkräfte Dienst im Namen der Vereinten Nationen, im August 2007 waren es schon mehr als 100 000, so viele wie noch nie in der Geschichte der UN – Tendenz steigend.

Auch in Irak sollen sich die Vereinten Nationen künftig stärker engagieren. Seit dem Angriff auf das Bagdader UN-Büro im August 2003, bei dem der Leiter der Mission Sergio Vieira de Mello und 21 weitere Mitarbeiter ums Leben kamen, hatte die UN bei ihrem personellen Engagement in dem Land extreme Zurückhaltung geübt. Über den Irak-Konflikt, der

doch die letzten Amtsjahre seines Vorgängers Kofi Annan wie wenig sonst geprägt hatte, schreibt Ban so gut wie nichts. Zwar hält er die »Zukunft Iraks von ausschlaggebender Bedeutung für die Stabilität in der Region und der Welt« (Abs. 43), gibt dieser Aussage aber nicht das entsprechende Gewicht. In dieser Hinsicht scheint er tatsächlich kalkulierte Zurückhaltung gegenüber Washington zu üben.

Anders verhält es sich mit dem Klimawandel. Hier nimmt der Generalsekretär keine Rücksicht auf amerikanische Bedenken. Vielmehr warnt er fast in jedem Kapitel vor den Gefahren der Erderwärmung: »Ich habe den Klimawandel zu einem vorrangigen Thema für die Organisation gemacht, weil er eine ökologische Krise weltweiten Ausmaßes herbeizuführen droht, wenn er nicht eingedämmt wird. Darüber hinaus wird die Bewältigung des Klimawandels zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 und der umfassenderen Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die auf dem Weltgipfel 2005 vereinbart wurden, beitragen« (Abs. 34). Ban hat am 24. September 2007 ein ›High-level Event‹ dazu einberufen und sich auch bei den Verhandlungen zu einem Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll im Dezember 2007 in Bali stark eingebracht. Nichts hält er für bedrohlicher, und nichts für ›UN-tauglicher‹ als den Klimawandel, weil ihn »keine Regierung alleine bewältigen« kann. »Keine Herausforderung ist so akut wie der Klimawandel« (Abs. 148), findet er, obwohl er auch Reform und Menschenrechte, Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen und andere ›klassische‹ UN-Anliegen nicht unerwähnt lässt.

Ban Ki-moons erster Jahresbericht ist erfreulich kurz (das war Annans erster Bericht übrigens auch), nüchtern und unpräzise. Er enthält wenig Visionäres und Inspirierendes, aber er bedient sich auch nicht des allzu verbreiteten internationalen ›Umarmungs-Pathos‹. Wenn sich dieser Stil fortsetzt, darf man von Ban in den nächsten Jahren keine Wunder an Einfallsreichtum, Popularität und Einfluss erwarten, muss dafür aber auch keine Selbstüberschätzung fürchten.

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Sozialpakt:

#### 36. und 37. Tagung 2006

- 155 Vertragsstaaten
- Beschluss zur Formulierung eines Entwurfs für ein Fakultativprotokoll
- Minderheiten und benachteiligte Gruppen besonders gefährdet

Valentin Aichele

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Sozialpakt: 34. und 35. Tagung 2005, VN, 4/2006, S. 166ff., fort.)

Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) traf sich im Jahr 2006 zu seiner 36. Tagung vom 1. bis zum 19. Mai und zu seiner 37. Tagung vom 6. bis zum 24. November in Genf. Der 18-köpfige Ausschuss prüft zweimal im Jahr anhand von Staatenberichten die Einhaltung und Verwirklichung der im **Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte** (kurz: **Sozialpakt**) enthaltenen Menschenrechte durch die Vertragsstaaten. Dieses Staatenberichtsverfahren schließt er mit entsprechenden Empfehlungen (Abschließende Bemerkungen) gegenüber den Regierungsvertretern ab. Der Ausschuss hält dort die positiven Entwicklungen genauso fest wie er die Bereiche benennt, in denen der jeweilige Vertragsstaat die Rechte voranzubringen hat. Zu den bisherigen Mitgliedern des Sozialpakts kamen mit Indonesien, Kasachstan, den Malediven und Montenegro vier weitere Staaten hinzu. So hatte der Sozialpakt Ende 2006 155 Vertragsstaaten. Im Verlauf der beiden Tagungen wurden jeweils fünf Staatenberichte geprüft – und erstmals auch Berichte der Länder Albanien, Liechtenstein, Mazedonien, Monaco und Tadschikistan. Des Weiteren wurden die Staatenberichte von El Salvador, Kanada, Marokko, Mexiko sowie den Niederlanden diskutiert. Neben der Berichtsprüfung gehört zu den Aufgaben des CESCR auch, den Inhalt der Paktbestimmungen näher zu klären. Er tut dies in Form so genannter **Allgemeiner Bemerkungen** (General Comments). Diese Interpretationshilfen sorgen für ein besseres Verständnis des Paktes und unterstützen so die Vertrags-

staaten, den genauen Umfang ihrer vertraglichen Verpflichtung zu erkennen und besser zu erfüllen. Im Jahr 2006 kamen zu den 18 bereits erarbeiteten Allgemeinen Bemerkungen keine weiteren hinzu. Drei Bemerkungen waren in Vorbereitung. So beschloss der Ausschuss, eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 15 (1) c) (Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben) zu erarbeiten. Ferner fand während der 36. und 37. Tagung jeweils eine Lesung erster Entwürfe zu den Art. 2 (2) (Nichtdiskriminierung) und Art. 9 (Recht auf soziale Sicherheit) statt.

Zum Recht auf soziale Sicherheit hielt der CESCR im Rahmen der Frühjahrstagung am 15. Mai 2006 außerdem einen **Tag der allgemeinen Diskussion** ab. An dieser mit einer Anhörung vergleichbaren Veranstaltung nahmen zahlreiche nicht-staatliche Organisationen (NGOs), internationale Organisationen, nationale Menschenrechtsinstitutionen und Staatenvertreter teil. Neben sich ergebender Verpflichtungen für die einzelnen Vertragsstaaten debattierten die Teilnehmer über mögliche Verknüpfungen zu den anderen Bestimmungen des Sozialpakts sowie über Maßnahmen, die Staaten bei der Umsetzung auf nationaler Ebene zur Verwirklichung des Rechts ergreifen könnten. Die Diskussion hatte im Kern zum Ergebnis, dass formelle und informelle Systeme der sozialen Sicherheit genauso wie die staatlich getragene Sozialhilfe in den Schutzbereich von Art. 9 einzubeziehen sind.

Im Anschluss an die beiden Tagungen wurden für jeweils eine Woche die vorbereitenden Treffen der ›pre-sessional working group‹ abgehalten, auf denen man die Staatenberichte der nächsten beiden Tagungen vorbereitete. Am 27. und 28. November hielt der CESCR ferner eine informelle Beratung über die Auswirkungen von internationalem Handel auf die Inanspruchnahme der Paktrechte ab.

### Fakultativprotokoll

In Bezug auf die Diskussion über ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt seit nunmehr über zehn Jahren hat sich innerhalb der Vereinten Nationen eine bedeutsame Entwicklung ergeben. Der neu gegründete Menschenrechtsrat hat auf seiner ersten Sitzung am 29. Juli 2006 das Mandat der Arbeitsgruppe verlängert und um den Auftrag erweitert, einen konkreten Entwurf eines Zusatzprotokolls über die Einrichtung

eines Beschwerdeverfahrens zu erarbeiten (Siehe Resolution 1/3). Nach dem die Arbeitsgruppe zuvor drei Jahre verschiedene Ausgestaltungsoptionen erörtert hatte, geht es in dieser neuen Arbeitsphase – wiederum unter dem Vorsitz der Portugiesin Catarina de Albuquerque – um die Ausformulierung eines konkreten Vertragsentwurfs.

Ein Beschwerdeverfahren würde Einzelpersonen die Möglichkeit eröffnen, nach Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs eine Beschwerde an ein internationales Fachgremium zu richten (nach bisheriger Diskussion an den Ausschuss selbst). Der CESCR ist neben dem Kinderrechtsausschuss das einzige Vertragsorgan, für das bislang kein Individualbeschwerdeverfahren vorgesehen ist. Als Grund für diesen Mangel im Bereich der Durchsetzung kann die Unterbewertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Vergleich zu den bürgerlich-politischen Rechten angeführt werden. Diese Unterbewertung kann zwar historisch erklärt werden. Nachdem aber der Grundsatz der Unteilbarkeit aller Menschenrechte in aller Munde ist und die Gleichrangigkeit aller Menschenrechte grundsätzlich nicht mehr bezweifelt wird, gilt es nun, auch die gleichrangige Durchsetzungsmöglichkeit der Sozialpaktrechte sicherzustellen.

Es gibt seit jeher kritische Stimmen innerhalb der Staatengemeinschaft gegenüber diesem Projekt. Vereinzelt wird beispielsweise immer noch bezweifelt, ob die Frage der Justiziabilität der Paktrechte mit der Schaffung eines Beschwerdeverfahrens angemessen beantwortet sei. Dagegen wenden die Befürworter ein, dass gerade Norminhalt und Grenzen der Sozialpaktrechte erst im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens hinreichend geklärt werden könnten. Louise Arbour, die Hohe Kommissarin für Menschenrechte, betonte bei den verschiedensten Gelegenheiten, dass das Fakultativprotokoll einen besseren Schutz der Rechte zu gewährleisten verspreche.

### Staatenberichte

Im Rahmen der Staatenberichtsprüfung des CESCR zeigten sich neben länderspezifischen Aspekten zahlreiche Parallelen zwischen den Ländern beziehungsweise Schwerpunkte bei der Berichtsprüfung. Verschiedene Probleme der geprüften Länder waren überall mehr oder weniger stark ausgeprägt, abhängig von dem je-

weiligen Entwicklungsstand. So sind etwa Ressourcenknappheit, ein ausgeprägter informeller Sektor oder eine unzureichende Gesundheitsversorgung typische Probleme ärmerer Länder. Der Sozialpakt rechtfertigt es, bei der Bewertung dieser Länder einen anderen Maßstab als bei reicheren Ländern anzulegen.

Im Berichtszeitraum 2006 hat darüber hinaus die Situation von Frauen und Minderheiten beziehungsweise sozial benachteiligter Gruppen, die – insbesondere auf dem Arbeitsmarkt – unterschiedlichen Diskriminierungen ausgesetzt sind, die besondere Aufmerksamkeit des Ausschusses erhalten. Soziale Sicherheit ist in vielen Staaten nur unzureichend gewährleistet, wobei eine hohe Arbeitslosenquote diese Problematik noch verschärft. Auch hier kann in der Regel von einer besseren Situation in den reicheren Ländern gesprochen werden.

Dennoch verzeichneten die betreffenden Vertragsstaaten bei aller Kritik immer auch positive Ergebnisse bei der Umsetzung des Sozialpakts, die vom Ausschuss in den Abschließenden Bemerkungen dann entsprechend gewürdigt wurden. Nationale Menschenrechtsinstitutionen beispielsweise, deren Schaffung der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 10 empfohlen hat, kommt im Rahmen der Prüfung eine relativ große Bedeutung zu. Diese Institutionen unterstützen die jeweiligen Länder, einen Menschenrechtsansatz unter Einbeziehung der Paktrechte zu entwickeln und die schrittweise Verwirklichung der Menschenrechte auf der nationalen Ebene voranzubringen. Außerdem stellen die allgemeine Bereitschaft zur Kooperation mit dem Ausschuss oder etwa die Ratifizierung der Menschenrechtsverträge einen Aspekt bei der Bewertung der Staatenberichte dar. Entsprechende Entwicklungen in den jeweiligen Ländern werden vom CESCR genauestens verfolgt und entsprechend gewürdigt (Marokko, Mazedonien) oder kritisch angesprochen (Liechtenstein, Monaco, Tadschikistan).

### Benachteiligung von Frauen

Der Schutz der Menschenrechte für Frauen ist im Sozialpakt besonders abgesichert. Gleich zu Beginn in den Art. 2 (2) (Nichtdiskriminierung) sowie Art. 3 (Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau) kommt dies zum Ausdruck. Obwohl sich die Situation von Frauen durch vereinzel-

te legislative Maßnahmen in einigen Bereichen in den letzten Jahren formal verbessert hat, greifen viele Initiativen zu kurz. Die Benachteiligung bleibt in der Praxis oft bestehen.

Die Verabschiedung von Gesetzen zur Gleichberechtigung wie etwa in Albanien, Liechtenstein, Mazedonien oder Tadschikistan sowie die Schaffung nationaler Institutionen, die sich explizit dem Schutz von Frauen widmen (El Salvador, Mexiko), würdigte der Ausschuss zwar als positive und richtungweisende Maßnahmen, jedoch fehle hier oftmals die praktische Wirksamkeit (so blieb zum Beispiel das albanische Frauenkomitee auf Grund fehlender Mittel weitestgehend unwirksam). In einigen Fällen (Albanien, Mazedonien, Monaco, Niederlande, Tadschikistan) sind gezielte Maßnahmen notwendig, um das Problem der häuslichen Gewalt gegen Frauen, aber auch gegen Kinder, erfolgreicher zu bekämpfen und eine entsprechende Bestrafung der Täter zu gewährleisten. Positive Ansätze sind in Marokko zu beobachten, wo im Jahr 2004 das Familienrecht modifiziert und der Status der Frau in der Ehe und im Alltag rechtlich angehoben wurde (zum Beispiel beträgt das Alter zur Einwilligung der Heirat für beide Geschlechter nun 18 Jahre). Dennoch ist Polygamie (auch in Tadschikistan) besonders in ländlichen Gebieten noch verbreitet und Frauen können ihre Rechte *de facto* oft nicht wirksam einfordern, obwohl der legale Schutz zum Teil gewährleistet ist. Diesbezüglich wurden vom CESCR effektive Maßnahmen gefordert.

### Diskriminierung von Minderheiten und benachteiligten Gruppen

Wenn bestimmte soziale Gruppen gegenüber dem Rest der Gesellschaft in existenziellen Bereichen diskriminiert werden, so sind dies zugleich die ärmsten Teile der Bevölkerung. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Nichtdiskriminierung wird im Sozialpakt in Art. 2 (2) erläutert. Ferner widmet sich Art. 11 dem Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard und damit auch auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterkunft. Ethnische Minderheiten wie die Roma in Albanien und Mazedonien werden in vielen Bereichen diskriminiert (Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziale Leistungen) und sind darüber hinaus von den schlechteren Lebensbedingungen in den

ländlichen Gebieten betroffen, wo Armut am stärksten verbreitet ist (schlechte Infrastruktur, unzureichende Unterkunft). Der CESCR forderte daher Maßnahmen und Programme zur Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung, etwa die Schaffung adäquater Wohnungen (gilt auch für El Salvador und Tadschikistan) sowie mehr ethnische Toleranz.

Um die Situation von Minderheiten besser einschätzen zu können, müssen – wie im Fall von El Salvador – umfangreiche Daten erhoben werden. Andernfalls sei es schwierig, gezielte Maßnahmen etwa im Bereich Bildung oder Gesundheit vorzunehmen. Generell ist eine professionelle Datenerhebung über die Lebensbedingungen der Bevölkerung durch eine entsprechende Institution für die Umsetzung der Menschenrechte unabdingbar. Sie sei nötig, um die vorhandenen Probleme zu erkennen und sollte nicht vernachlässigt werden. Betroffen davon waren insbesondere Albanien und Marokko.

### Gesundheit

Das Recht auf Gesundheit ist in Art. 12 des Sozialpakts verankert. Die sich daraus ergebenden Verpflichtungen des Staates sind in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 näher bestimmt. Vor diesem Hintergrund bewertete der CESCR, dass in ärmeren Ländern wie Albanien, El Salvador, Marokko, Mazedonien oder Tadschikistan die vergleichsweise hohe Kinder- und Müttersterblichkeit ein großes Problem sei. Er betonte in solchen Fällen, wie wichtig Aufklärungsarbeit sei, insbesondere über die Risiken von Abtreibungen bei ungewollten Schwangerschaften. Von einer unzureichenden medizinischen Versorgung sind benachteiligte Gruppen am stärksten betroffen; mangelhafte Gesundheitsversorgung verstärkte wiederum die Armut.

Einige Staaten müssen sich zudem mit dem Problem der zunehmenden Ausbreitung von HIV/Aids auseinandersetzen. Mexiko hat dahingehend schon effiziente Maßnahmen eingeleitet, in El Salvador und Tadschikistan sind solche Maßnahmen dringend erforderlich. Der CESCR lobte ferner die Gesundheitsmaßnahmen Kanadas und Liechtensteins, mahnte im Falle Monacos allerdings Schritte an, um die zunehmenden gesundheitlichen Probleme von Jugendlichen aufgrund verstärkten Drogenmissbrauchs zu bekämpfen.

## Rechte des Kindes:

### 41. bis 43. Tagung 2006

- Allgemeine Bemerkung zu Kindern mit Behinderungen und zur Prügelstrafe
- Erste Tagung im Zwei-Kammer-System

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux über die 38. bis 40. Tagung 2005, VN, 6/2006, S. 253ff. fort.)

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC) arbeitete auf seinen drei Tagungen im Jahr 2006 erstmals in zwei Kammern mit jeweils neun Experten (41. Tagung: 9.–27.1., 42. Tagung: 15.5.–2.6. und 43. Tagung: 11.–29.9.). Die Zahl der Vertragsstaaten des **Übereinkommens über die Rechte des Kindes** (kurz: **Kinderrechtskonvention**) blieb bis Ende der 43. Tagung unverändert bei 192.

Der CRC verabschiedete zwei **Allgemeine Bemerkungen**, um seine Interpretation über die genauen Inhalte einzelner Kinderrechte zum Ausdruck zu bringen. Allgemeine Bemerkung Nr. 8 (42. Tagung) befasst sich mit der Prügelstrafe und anderen grausamen oder erniedrigenden Strafformen. Der Ausschuss hebt darin hervor, dass die Prügelstrafe klar gegen Bestimmungen des Übereinkommens verstößt, auch wenn sie nicht eigens erwähnt wird, so zum Beispiel gegen das Verbot grausamer und erniedrigender Behandlung oder Strafe in Art. 37. Die Staaten seien verpflichtet, die Prügelstrafe schnellstmöglich abzuschaffen. Zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen äußerte sich der Ausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 9 (43. Tagung). In der Bemerkung weisen seine Mitglieder darauf hin, dass mehr als 80 Prozent der ungefähr 150 Millionen Kinder mit Behinderungen in der Welt in Entwicklungsländern leben und nur sehr eingeschränkt über Zugang zu entsprechenden Hilfeleistungen und Schulen verfügen. Bei der Wahrnehmung ihrer Rechte aus dem Übereinkommen sehen sich diese Kinder vielen Schwierigkeiten und Barrieren ausgesetzt und werden häufig diskriminiert. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten nachdrücklich auf, stärker gegen die Diskriminierung behinderter Kinder vorzugehen, sie so weit möglich in normale Schulen zu integrieren und ihre Familien zu unterstützen.

Der Tag der **Allgemeinen Diskussion**, der während der 43. Tagung mit Vertretern von UN-Sonderorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen veranstaltet wurde, widmete sich dem Thema ›Das Recht des Kindes, gehört zu werden‹. Zum Abschluss der Diskussion forderte der Ausschuss die Vertragsstaaten auf, gegen bestimmte traditionelle und kulturelle Einstellungen, welche die Beteiligung von Kindern am gesellschaftlichen Leben einschränken, vorzugehen. Dabei solle besonders die Situation der Mädchen berücksichtigt und mit den Medien zusammengearbeitet werden.

Die Zahl der Beitritte zu den beiden **Fakultativprotokollen** zum Übereinkommen ist weiter gestiegen. Das Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten hatten bis Ende der 43. Tagung 108 Staaten ratifiziert; dem anderen Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie waren zum selben Zeitpunkt 107 Staaten beigetreten. Mit der Anzahl der Vertragsstaaten zu den Protokollen nimmt auch die Zahl der Berichte zu. Bei seinen drei Tagungen des Jahres 2006 überprüfte der Ausschuss zehn Berichte unter dem Fakultativprotokoll betreffend die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten und zwölf unter seinem Pendant zu Kinderhandel.

Bezüglich des Protokolls zur Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten, forderte der Ausschuss mehrere Staaten auf, die Rekrutierung von Kindern unter 15 Jahren explizit zu verbieten und strafbar zu machen (Kasachstan, Malta und Italien). Belgiens Gesetzgebung beinhaltet eindeutig, dass die Rekrutierung Unter-15-Jähriger ein Kriegsverbrechen darstellt. Auch in den besonderen Fällen Islands und Andorras, die über keine Streitkräfte verfügen, empfahl der Ausschuss das explizite Verbot, um Kinder im Ernstfall vor der Rekrutierung bewaffneter Gruppen zu schützen. Lob sprachen die CRC-Experten unter anderem für Kanada aus, da ein Gesetz vorsieht, Kinder unter 18 Jahren nicht in Gegenden zu entsenden, in denen Kampfhandlungen stattfinden. In der Schweiz ist jegliche Rekrutierung, freiwillig oder unfreiwillig, von Unter-18-Jährigen verboten. Bangladesch hingegen muss ein Mindestalter für die Rekrutierung erst noch festlegen. Mehrere Staaten wurden zudem aufgefordert, um-

fassende Hilfe für Flüchtlings- und Migrantenkinder, die vormalig Kindersoldaten waren, anzubieten und ihre Genesung und Reintegration zu fördern (Schweiz, Andorra, Kanada und Island).

Bei der Prüfung der Berichte unter dem Fakultativprotokoll zu Kinderhandel, -prostitution und -pornographie begrüßte der CRC besonders die Verabschiedung neuer oder verschärfter Regeln gegen sexuelle Ausbeutung, Pornographie und Handel von Kindern in den Vertragsstaaten (Italien, Andorra und Türkei). Hinsichtlich des Berichts von Syrien hingegen wurden einige Regeln kritisiert, beispielsweise, dass Kinder unter 18 Jahren nicht als Zeugen aussagen dürfen. Mehrere Staaten (Kasachstan, Island, Marokko) wurden aufgefordert, die Arbeit zur Umsetzung der Bestimmungen des Protokolls besser zu koordinieren. Zudem rief der Ausschuss dazu auf, die Inhalte des Protokolls bekannter zu machen (Katar, Türkei und Vietnam) und bessere Versorgung der Opfer zu gewährleisten (Vietnam).

Im Jahr 2006 wurden insgesamt 27 Staatenberichte behandelt. Im Folgenden sind die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu einigen Berichten exemplarisch herausgestellt.

### 41. Tagung

Beim Bericht **Perus** wurde die Verabschiedung von Aktionsplänen gegen Armut, häusliche Gewalt und Kinderarbeit vom Ausschuss begrüßt. Ebenso fanden die Bemühungen, alle Kinder nach der Geburt in standesamtliche Register einzutragen, Anerkennung. 15 Prozent der Kinder sind jedoch weiterhin nicht registriert. Kritisch äußerten sich die CRC-Experten zu der hohen Zahl unterernährter Kinder (25 Prozent der Kinder unter fünf Jahren) und der unzureichenden Beteiligung von Kindern an für sie wichtigen Entscheidungen.

Erfreut zeigte sich der Ausschuss angesichts der Tatsache, dass die Auseinandersetzung mit Intoleranz und Rassismus Teil des Lehrplans in **Liechtenstein** ist. Auch schärfere strafrechtliche Bestimmungen hinsichtlich sexueller Vergehen gegen Kinder wurden gelobt. Besorgnis äußerten die CRC-Experten darüber, dass das Sorgerecht für uneheliche Kinder automatisch nur der Mutter zugesprochen wird sowie angesichts der großen Zahl von Jugendlichen, die Alkohol, Drogen und Tabak konsumieren.

Zu den positiven Aspekten der Umsetzung des Übereinkommens in **Trinidad und Tobago** zählten die Sachverständigen das Verbot der Prügelstrafe als Strafmaßnahme für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, die Einführung kostenfreier Grund- und Sekundärschulbildung sowie wichtige Maßnahmen im Kampf gegen HIV/Aids, wie zum Beispiel die kostenlose Bereitstellung antiretroviraler Medikamente. Gleichzeitig läge jedoch in diesen Bereichen noch einiges im Argen: So ist die Prügelstrafe in Schulen und Familien weiterhin zulässig und die HIV-Infektionsrate sowie die Zahl heimlicher Abtreibungen hoch.

Die Gesetzgebung **Litauens** sei *in puncto* Schutz vor Gewalt noch nicht in voller Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Kinderrechtskonvention, bemängelten die Sachverständigen. Ferner kritisierten sie die hohen Anforderungen an Schulkinder und die unzureichenden Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf Spiel und Erholung. Besorgnis erregte auch die hohe Selbstmordrate unter Jugendlichen. Positiv hob der Ausschuss die Einrichtung der Stelle einer Ombudsperson für Kinder und die Berücksichtigung des Kindeswohls in der Gesetzgebung hervor.

Die CRC-Experten waren erneut unzufrieden über die ungenügenden finanziellen Mittel für die Umsetzung der Kinderrechte in **Aserbaidschan**. Äußerst besorgt zeigten sie sich angesichts der Informationen über Misshandlungen von Minderjährigen bei ihrer Verhaftung oder in Untersuchungshaft sowie der hohen Kindersterblichkeit. Positiv sei hingegen, dass 96 Prozent der Kinder über 15 Jahren lesen und schreiben können und dass die Pflegschaft als Alternative zur Heimunterbringung eingeführt wurde.

Durch Maßnahmen zur Vorbeugung von HIV-Infektionen habe **Thailand** das sechste Millenniums-Entwicklungsziel (Verbreitung von HIV/Aids aufhalten und eindämmen) vorzeitig erreicht, lobte der Ausschuss. Auch die Bemühungen zur Verbesserung der gesundheitlichen Grundversorgung, insbesondere die Impfprogramme, wurden hervorgehoben. Sorgen bereiteten hingegen die Diskriminierung von Kindern, die indigenen Gruppen oder Minderheiten angehören, beim Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung sowie häufige Berichte über Fälle von Missbrauch.

## 42. Tagung

Der wirtschaftliche und soziale Wandel in **Lettland** nach der Unabhängigkeit habe große Auswirkungen auf Familien und Kinder gehabt, stellten die Sachverständigen fest. Trotz hoher Wachstumsraten lebe eine große Zahl von Familien, besonders Alleinerziehende, am Rande des Existenzminimums. Besorgnis äußerte der Ausschuss auch angesichts der Tatsache, dass Abtreibung besonders bei Teenagern offenbar als Verhütungsmittel eingesetzt wird. Aufklärungskampagnen gegen Gewalt gegen Kinder sowie finanzielle Unterstützung für besonders arme Familien wurden positiv erwähnt.

Kinder in **Turkmenistan** werden kostenlos medizinisch versorgt. Dennoch, so die CRC-Experten, haben laut einer unabhängigen Studie 80 Prozent der Todesfälle bei Kleinkindern Ursachen, die sich mit einfachen Mitteln vermeiden und behandeln ließen. Sorgen bereiteten dem Ausschuss auch die Verschlechterung des Bildungssystems und die unterschiedslose Strafprozessordnung für Kinder und Erwachsene. Erfreut zeigten sie sich darüber, dass im Jahr 2005 mehr als 10 000 tadschikische Flüchtlinge die turkmenische Staatsbürgerschaft erhalten haben.

Der lang anhaltende bürgerkriegsähnliche Konflikt in **Kolumbien** wirkt sich nach wie vor äußerst negativ auf Kinder aus. Der Ausschuss zeigte sich zutiefst besorgt angesichts der Rekrutierung von Kindern im großen Umfang durch illegale bewaffnete Gruppen. Es fehlen Reintegrations- und Rehabilitationsmaßnahmen für demobilisierte Kindersoldaten. Als Folge des Konflikts gebe es eine hohe Zahl von Fällen, in denen Kinder Opfer von Morden, Verschwindenlassen oder ›sozialer Säuberung‹ (Morde an Straßenkindern, Prostituierten, Homosexuellen oder anderen ›unerwünschten‹ Gruppen) werden. Positiv hob der Ausschuss die Maßnahmen der Regierung gegen sexuelle Ausbeutung und Kinderhandel hervor.

## 43. Tagung

Die Behandlung von straffällig gewordenen Kindern im Pazifik-Inselstaat **Samoa** entspricht nach Ansicht des Ausschusses nicht den Bestimmungen des Übereinkommens. Das Alter für Strafmündigkeit sei mit acht Jahren viel zu niedrig, es fehlen eine separate Jugendgerichtsbarkeit und

Alternativen zur Haft. Lob äußerten die Sachverständigen hingegen angesichts des Fortschritts im Wiederaufbau der von Naturkatastrophen zerstörten Schulen und der gesunkenen Säuglingssterblichkeit.

Äußerst besorgt waren die CRC-Experten im Hinblick auf die Situation der Kinder der Oromo- und Anuak-Minderheiten in **Äthiopien**. Diese würden von Mitgliedern der Armee gezielt verfolgt, gefoltert und ermordet, da sich viele Oppositionstruppen in ihren Gebieten aufhalten. Jedes Jahr würde zudem eine große Zahl von Kindern entführt und verkauft. Positiv bewertet wurden die Einführung kostenloser antiretroviraler Medikamente und die Bestrebungen, Genitalverstümmelung von Mädchen zu bekämpfen.

**Oman** bemühe sich, besonders gegen Kinderarbeit im formellen Sektor vorzugehen, lobte der Ausschuss. Besonders erfreut zeigten sich die CRC-Mitglieder über das Verbot des Einsatzes von Kindern als Kamel-Jockeys. Lobend erwähnten sie auch die gute Gesundheitsversorgung. Unverständnis zeigte man angesichts des Brauches, uneheliche Kinder in Heimen unterzubringen, um so die Mütter für unmoralisches Verhalten zu bestrafen. Sorgen bereitete auch die hohe Zahl von Verkehrsunfällen, die die häufigste Todesursache bei Kindern in Oman sind.

Äußerst besorgt zeigten sich die Sachverständigen angesichts der Situation in der Republik **Kongo**, besonders hinsichtlich Anschuldigungen, dass inhaftierte Kinder von Militärs gefoltert, vergewaltigt und misshandelt werden. Außerhalb der Gefängnisse leiden besonders indigene Kinder unter systematischer Gewalt und Diskriminierung. Ferner wurden kritisiert: die fehlende Unterstützung für ehemalige Kindersoldaten, die steigende Kindersterblichkeit und die Diskriminierung von Mädchen im Bildungswesen. Lob äußerten die CRC-Experten zur Schaffung eines Kinderparlaments und einer neuen Asylpolitik, die besseren Schutz für unbegleitete Flüchtlingskinder gewährleistet.

**Irlands** Absicht, alle in Haft befindlichen Kinder unter 18 Jahren in separaten Einrichtungen, so genannten Children Detention Schools, unterzubringen, traf auf volle Zustimmung der Sachverständigen. Positiv wurden auch die gründlichen Untersuchungen aller gemeldeten Fälle von Kindesmissbrauch bewertet. Besorgnis erregte der Anstieg von Geschlechtskrankhei-

ten in den vergangenen zehn Jahren sowie fehlende Mittel für Freizeiteinrichtungen.

**Jordanien** hat große Fortschritte im Bildungsbereich zu verzeichnen, lobte der Ausschuss. Rund ein Fünftel der öffentlichen Ausgaben werden in Bildung investiert; der Schulbesuch ist verpflichtend und kostenlos; die Zahl der Kinder in Vorschulen ist gestiegen. Dennoch sind die Abbruchraten in den weiterführenden Schulen recht hoch. Sorgen bereiteten den Sachverständigen Berichte von ›Ehrenverbrechen‹ gegen Mädchen. Sie äußerten ihr Unverständnis gegenüber dem Strafrecht, das geringere Haftstrafen für derartige Verbrechen vorsieht.

#### Frauenrechtsausschuss:

##### 34. bis 36. Tagung 2006

- Eine zusätzliche Tagung pro Jahr
- Entscheidung zu Fall von Sterilisierung ohne Zustimmung in Ungarn

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 33. und 34. Tagung 2005, VN, 5/2006, S. 207ff., fort.)

Das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** nähert sich weiter der universellen Gültigkeit. Bis Ende August 2007 waren ihm 184 Staaten beigetreten, zuletzt Brunei Darussalam, die Marshallinseln, die Cookinseln und Oman. Für die Mitglieder des **Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** ergibt sich durch die hohe Zahl der Vertragsstaaten, die alle regelmäßig über ihre Fortschritte in der Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens berichten müssen, ein enormer Arbeitsaufwand bei der Überprüfung der Berichte.

Obwohl ein Großteil der Staaten mit einem oder mehreren Berichten in Verzug ist (123 im Dezember 2006), hat sich beim CEDAW ein Bearbeitungsrückstand von 41 Berichten (November 2006) angestaut. Um dem Ausschuss zu ermöglichen, diesen Rückstand abzarbeiten, hat die UN-Generalversammlung im Dezember 2005 der bereits mehrfach vorgetragenen Bitte um zusätzliche Tagungszeit zugestimmt. In Resolution 60/230 gestand sie dem Ausschuss eine zusätzliche Tagung pro Jahr zu, dabei können die Sachverständigen bis

zu sieben Tage ihrer Sitzungszeit in einem Jahr in einem Zwei-Kammer-System arbeiten. Die Regelung gilt vorerst bis Ende 2007. Dementsprechend trafen die 23 Ausschussmitglieder im Jahr 2006 dreimal, statt wie gehabt zweimal in New York zusammen: 34. Tagung (16.1.–3.2.), 35. Tagung (15.5.–2.6.) und 36. Tagung (7.–25.8.). Insgesamt wurden 31 Berichte geprüft. In den vorangegangenen Jahren hatten die Experten lediglich 16 Berichte pro Jahr behandelt. Bei der 36. Tagung arbeiteten die Sachverständigen erstmals im Zwei-Kammer-System.

Dem **Fakultativprotokoll** zum Übereinkommen, das Individualbeschwerden ermöglicht, waren bis Ende August 2006 79 Staaten beigetreten. Unter diesem Verfahren behandelte der Ausschuss im Berichtszeitraum drei Fälle. Im Fall *Rahim Kayhan v. Türkei* (34. Tagung) klagte eine Lehrerin gegen das Kopftuchverbot an türkischen Schulen. Der CEDAW erklärte die Mitteilung für unzulässig, da die zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe nicht ausgeschöpft worden seien. Bei der Beschwerde *Dung Thi Thuy Nguyen v. Niederlande* (36. Tagung) standen die niederländischen Regelungen zum Mutterschaftsgeld zur Debatte. Frau Nguyen, gleichzeitig halbtags als Angestellte und als Selbstständige tätig, hatte geklagt, die Praxis, Mutterschaftsgeld nicht für beide Aktivitäten voll auszahlend, sei diskriminierend. Die Sachverständigen kamen jedoch zu dem Schluss, dass das Übereinkommen keine Weiterzahlung des vollen Einkommens vorsehe und es beim Staat liege, die genaue Höhe des Mutterschaftsgelds zu bestimmen. Eine Verletzung der im Übereinkommen niedergelegten Rechte stellte der CEDAW im Fall *A. S. v. Ungarn* (36. Tagung) fest. Eine Roma-Frau war direkt im Anschluss an eine Fehlgeburt sterilisiert worden, ein entsprechendes Schreiben hatte sie im Schockzustand und stark blutend unterschrieben, als sie mit der Ambulanz in ein Krankenhaus eingeliefert wurde. Der Ausschuss war der Ansicht, A.S. hätte umfassender informiert werden müssen. Er stellte Verletzungen dreier Artikel des Übereinkommens fest: Art. 10 (h), Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen, einschließlich Aufklärung und Beratung in Bezug auf Familienplanung; Art. 12 (2), Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie

während und nach der Entbindung; und Art. 16 (1), Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder.

Die CEDAW-Experten verabschiedeten weiterhin eine offizielle Stellungnahme zur Situation der Frauen im Nahen Osten (36. Tagung), in der sie Israel und Libanon aufforderten, ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen auch während der bewaffneten Auseinandersetzungen nachzukommen. In einer weiteren Stellungnahme zur Reform der UN-Menschenrechtsausschüsse (35. Tagung) sprachen sich die Sachverständigen gegen den Vorschlag der Hohen Kommissarin für Menschenrechte aus, einen einzigen ständigen Ausschuss zur Prüfung der Berichte unter allen Übereinkommen zu schaffen. Sie wiesen auf das Risiko hin, dass dadurch Besonderheiten und Unterschiede der verschiedenen Übereinkommen übersehen würden. Von den Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten seien im Folgenden nur einige stellvertretend herausgegriffen.

#### 34. Tagung

Anerkennend äußerten sich die Sachverständigen zu **Kambodschas** Bemühungen, die Unabhängigkeit der Justiz zu gewährleisten. Dennoch, so der Ausschuss, führten mangelndes Vertrauen in das Rechtssystem, willkürliche Entscheidungen zu Gunsten von Gewalttätern und die geringe Verfügbarkeit von Rechtsbeihilfe dazu, dass Frauen zu wenig Zugang zu Gerichten haben. Die Experten lobten zudem ein neues Gesetz gegen häusliche Gewalt, äußerten sich jedoch kritisch zur hohen Müttersterblichkeit (417 Todesfälle bei 100 000 Geburten).

Ein Vierzigstel der Steuereinnahmen in **Mali** wird zur Förderung politischer Parteien genutzt, dabei wird der Anteil von gewählten Frauen pro Partei proportional in der Verteilung der Mittel berücksichtigt. Dieser Ansatz zur Frauenförderung wurde von den Sachverständigen positiv hervorgehoben, ebenso der beachtliche Anstieg der Einschulungsrate von Mädchen – besuchten 1990 nur 19 Prozent die Grundschule, waren es 2004 fast 60 Prozent. Äußerst besorgt zeigten sich die Experten angesichts des Fortbestehens schädlicher Praktiken wie Genitalverstümmelung von Mädchen und Zwangsheirat.

Eine neue Quotenregelung in **Mazedonien**, welche besagt, dass mindestens 30

Prozent der nominierten Kandidaten für Sitze in Parlament und Gemeinderäten Frauen sein müssen, wurde vom Ausschuss begrüßt. Die Mitglieder bedauerten jedoch, dass die Regelung bisher keine Ergebnisse gezeitigt hat; Frauen seien weiter unterrepräsentiert. Die Sachverständigen äußerten Besorgnis angesichts der hohen Frauenarbeitslosigkeit und der überproportionalen Schulabbruchraten von Roma-Mädchen.

### 35. Tagung

Frauen in **Turkmenistan** würden weiterhin in erster Linie als Mütter angesehen und in Berufe und Ausbildungen gedrängt, die einem traditionellen Frauenbild entsprechen, kritisierte der Ausschuss. Negativ angemerkt wurde ferner die geringe Beteiligung von Frauen am öffentlichen und politischen Leben. Die Experten forderten die Regierung auf, Mädchen und Frauen Alternativen zur Prostitution zu bieten und lobten die Übersetzung des Übereinkommens ins Turkmenische.

Ein nationaler Plan zur Prävention häuslicher Gewalt wurde bei der Prüfung des Berichts aus **Guatemala** positiv bewertet. Große Besorgnis äußerten die Sachverständigen angesichts zunehmender Fälle von Verschwindenlassen, Vergewaltigung, Folter und Mord von Frauen. Vor allem die unzureichenden Bemühungen, diese Vorkommnisse aufzuklären und die Opfer, ihre Familien und Zeugen zu schützen, seien nicht akzeptabel. Anlass zur Sorge gäben ferner die große Armut von Frauen in ländlichen Gebieten.

Lobend äußerten sich die Sachverständigen zur Überarbeitung der Verfassung in **Malawi** und der Anpassung der Gesetzgebung an die Bestimmungen des Übereinkommens. Besorgt zeigten sie sich angesichts des Fortbestehens schädlicher traditioneller Praktiken wie Zwangsheirat, Heirat im Kindesalter und das Vererben von Ehefrauen sowie der mangelnden Gesundheitsversorgung. Die Regierung wurde aufgefordert, unverzüglich und konsequent gegen die sexuelle Ausbeutung von Schulmädchen durch ihre Lehrer vorzugehen.

Umfassende Gesetzesänderungen in **Zypern** zur rechtlichen Besserstellung von Frauen in den Bereichen Arbeit und Ausbildung, Mutterschutz und Sozialversicherung wurden von den Sachverständigen positiv hervorgehoben. Ferner wurde die

Ernennung der ersten Richterin am obersten Gerichtshof begrüßt. Die Experten be- anstandeten jedoch die geringe Beteiligung von Frauen am politischen Leben, Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen von bis zu 25 Prozent und die Diskriminierung von Migrantinnen bezüglich Arbeitsbedingungen und Lohn.

### 36. Tagung

Die Förderung von Gleichberechtigung habe in der aktuellen Übergangsphase nach dem Konflikt in der Demokratischen Republik **Kongo** keine Priorität, bedauerte der Ausschuss. Frauen sind weiterhin häufig Opfer sexueller Gewalt – einer schwerwiegenden und systematischen Verletzung ihrer Rechte, die Täter bleiben weitgehend straflos, und die medizinische Versorgung der Opfer fehlt. Trotz der generell eher schlechten Situation der Frauen, erkannten die Sachverständigen die Bemühungen der Regierung beim Wiederaufbau und bei der Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen an.

Die Einführung von Mutterschaftsur- laub in allen Sektoren, sowie einer 40-Prozent-Quote für die Vertretung von Frauen in politischen und öffentlichen Gremien lobte der Ausschuss bei der Prüfung des Berichts aus **Ghana**. Die Mitglieder kritisierten jedoch den mangelnden Zugang von Frauen zu Gesundheitsversorgung und die weit verbreitete Armut von Frauen. Äußerst besorgt zeigten sich die Sachverständigen, dass in einigen Teilen des Landes immer noch an die Existenz von Hexen geglaubt werde. Frauen, die beschuldigt werden, Hexen zu sein, würden in Lagern festgehalten und seien Gewalt ausgesetzt.

Gesetzesänderungen, die die rechtliche Stellung von verheirateten, geschiedenen und verwitweten Frauen in Bezug auf Landbesitz verbessern, lobte der Ausschuss bei Prüfung des Berichts aus **China**. Gerade in ländlichen Gebieten sei jedoch der Zugang von Frauen zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsdiensten schlecht. Frauen sind weiterhin zu wenig in politischen Entscheidungsgremien vertreten. Sorge bereitete dem Ausschuss auch, dass die illegale bewusste Abtreibung von Mädchen weiterhin verbreitet ist.

Äußerst besorgt zeigten sich die Sachverständigen angesichts der Intensität und des Ausmaßes der Gewalt gegen Frauen auf **Jamaika**. Hilfeleistungen und Schutz

für die Opfer sowie die Strafverfolgung der Täter seien unzureichend. Kritisiert wurde auch das Fehlen von gesetzlichen Regelungen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz und die Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen. Fortschritte hat der Inselstaat bei der Schulbildung von Mädchen sowie bezüglich der Senkung der Müttersterblichkeit zu verzeichnen.

Erfreut zeigte sich der Ausschuss angesichts der hohen Beteiligung von Frauen an der Regierung in **Chile**: Die Hälfte des Kabinetts und der Gouverneure sind Frauen; zudem hat das Land seit dem Jahr 2006 erstmals eine Präsidentin. Obwohl Frauen durchschnittlich besser ausgebildet sind, seien die Unterschiede zu den Löhnen von Männern groß (in Management-Positionen bis zu 50 Prozent) und die Arbeitslosigkeit von Frauen höher als die der Männer. Unverständnis äußerten die CEDAW-Experten auch über den Umstand, dass Abtreibung unter allen Umständen verboten ist. Dies könne Frauen zu gefährlichen, illegalen Eingriffen verleiten, die für einen großen Teil der Müttersterblichkeit im Land verantwortlich sind.

**Mexikos** Maßnahmen gegen Menschenhandel und die Einrichtung eines nationalen Instituts für die Förderung von Frauen wurden vom CEDAW begrüßt. Hingegen äußerten die Sachverständigen große Besorgnis über die andauernde Gewalt gegen Frauen in San Salvador Atenco, insbesondere die hohe Zahl an Morden und Fällen von Verschwindenlassen. Unverständnis zeigten sie besonders angesichts der unzureichenden Ermittlungen und des mangelnden Zugangs von Opfern und ihren Familien zu Schutz, Entschädigung und Rechtsbeistand. Negativ angemerkt wurden auch höhere Armut und Analphabetismus der indigenen Bevölkerung.

Anerkennend äußerten sich die Sachverständigen zu neuen Bestimmungen in der Arbeitsgesetzgebung der **Tschechischen Republik**, die direkte und indirekte Diskriminierung sowie sexuelle Belästigung verbieten und Elternurlaub vorsehen. Beanstandet wurde die niedrige Zahl von Verurteilungen in Fällen häuslicher Gewalt. Die Situation von Roma-Frauen und -Mädchen *in puncto* Bildung, Arbeit und Gesundheit sowie Berichte über Sterilisierung ohne informierte Zustimmung der Frauen wurden von den Sachverständigen als sehr besorgniserregend angesehen.

# Personalien

## Finanzen

Der Exekutivrat des Internationalen Währungsfonds (IWF) hat am 28. September 2007 einstimmig **Dominique Strauss-Kahn** zum neuen Geschäftsführenden Direktor des IWF gewählt. Die Bewerbung des 58-jährigen ehemaligen Wirtschafts- und Finanzministers Frankreichs wurde von der Europäischen Union und den USA unterstützt. Strauss-Kahn hat Wirtschaft, Jura und Politische Wissenschaften studiert und wurde im Alter von 32 Jahren Professor für Wirtschaftswissenschaften. Die Leitung des IWF liegt traditionell in der Hand eines Europäers. Strauss-Kahn trat am 1. November 2007 die Nachfolge des Spaniers **Rodrigo de Rato** an, der den Posten seit Mai 2004 inne gehabt hatte und aus persönlichen Gründen vorzeitig zurückgetreten war. Strauss-Kahn teilte mit, er wolle sich ohne Verzug den nötigen Reformen des IWF widmen, vor allem den Macht- und Stimmverhältnissen im Fonds, die nicht mehr die gewachsene wirtschaftliche Rolle von Staaten wie Indien, China und Brasilien widerspiegeln.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat am 5. September 2007 **Marjatta Rasi**, Staatssekretärin für internationale Entwicklungsfragen im finnischen Außenministerium, zur Leiterin der Beratergruppe für den UN-Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund) ernannt. Die aus zehn Mitgliedern bestehende Beratergruppe hat die Aufgabe, über die Effizienz des Fonds zu wachen und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen als Fondsmanager zu beraten. Der



**Dominique Strauss-Kahn**  
Guillaume Paumier, CC-by-sa-3.0,  
Wikimedia Commons

im Jahr 2006 errichtete Fonds ist ein auf mehrere Jahre aufgelegter Treuhandfonds, der konzipiert wurde, um mehreren Ländern in einer Post-Konflikt-Situation gleichzeitig zu helfen. Die 62-jährige Rasi hat bereits im Jahr 1979 als Beraterin bei der Ständigen Vertretung Finnlands bei den UN gearbeitet. Im Jahr 2004 war sie die erste Präsidentin des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen.

## Friedenssicherung

**Ibrahim Agboola Gambari** hat zusätzlich zu seinem Posten als Sonderberater des UN-Generalsekretärs für den Internationalen Pakt mit Irak (vgl. Personalien, VN, 2/2007, S. 80), einen zweiten Posten übernommen. Im Mai 2007 wurde der Nigerianer von Generalsekretär Ban Ki-moon zu dessen Sonderberater für Myanmar ernannt. Der 63-jährige Diplomat und Professor für Internationale Beziehungen soll das Land bei der Umsetzung der von der Generalversammlung seit dem Jahr 1991 verabschiedeten Resolutionen zu Myan-

mar unterstützen. Die Regierung soll unter anderem gegen die militärischen Übergriffe auf Zivilisten vorgehen und die Rekrutierung von Kindersoldaten beenden. Gambari verfügt über langjährige Erfahrungen im UN-System. So war er unter anderem von 2005 bis Ende 2006 Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten und hatte in dieser Funktion im Mai und November 2006 Myanmar besucht. Er folgt dem Malaysier **Razali Ismail**, der auf eine Verlängerung seines ausgelaufenen Vertrags im Jahr 2006 verzichtete. Ein Grund dafür war, dass die Militärregierung ihm seit knapp zwei Jahren die Einreise verweigert hatte.

Ein Postentausch vom UN-Amtssitz ins Feld und umgekehrt hat am 1. September 2007 stattgefunden. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und Leiter der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) **Edmond Mulet** wechselte nach 14 Monaten im Amt in die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO). Generalsekretär Ban Ki-moon hatte ihn zum Beigeordneten



**Marjatta Rasi** UN-Foto: 13812

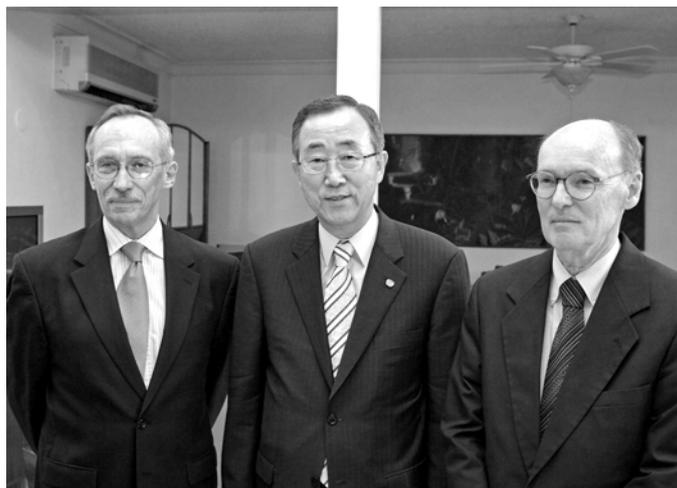
Generalsekretär für Friedenssicherungseinsätze ernannt, während der bisherige Amtsinhaber, **Hédi Annabi**, auf den Posten in Haiti wechselte. Der aus Guatemala stammende Mulet hatte die Leitung der MINUSTAH im Mai 2006 übernommen (vgl. Personalien, VN, 4/2006, S. 169). Der 1951 geborene ehemalige Journalist war vor seiner Tätigkeit bei den Vereinten Nationen Botschafter seines Landes in den USA und bei der Europäischen Union. Der neue Leiter der MINUSTAH, der Tunesier **Hédi Annabi**, hatte seit dem Jahr 1997 das Amt des Beigeordneten Generalsekretärs für Friedenssicherungseinsätze innegehabt. Der studierte Politik-, Sprach- und Literaturwissenschaftler ist seit dem Jahr 1981 bei den Vereinten Nationen tätig, seit 1992 im DPKO.

Neuer Sondergesandter und Leiter der UN-Mission in Irak ist seit 11. September 2007 **Staffan de Mistura**. Der aus Schweden stammende ehemalige Direktor der Fortbildungsakademie des Systems der Vereinten Nationen in Turin hat schon in den Jahren 2005 und 2006 als Stellvertretender Sondergesandter für Irak gearbeitet. Mehr als drei Jahrzehnte war de Mistura für die Vereinten Nationen in Konfliktregionen tätig, unter anderem in Somalia, im Nahen Osten, auf dem Balkan und in Nepal. Die ersten Erfahrungen mit seinem neuen Aufgabenbereich hat er bereits im Jahr 1997 als Koordinator der Vereinten Nationen für die humanitären Maßnahmen in Irak gemacht. Mit seiner Amtsübernahme löst de Mistura den 1942 geborenen Pakistaner **Ashraf Jehangir Qazi** ab, der seit 2004 auf die-

sem Posten gewesen war. Qazi wechselte auf den mehrere Monate vakanten Posten des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Sudan und Leiter der UN-Mission in Sudan (UNMIS). Der Niederländer **Jan Pronk**, der den Posten von Juni 2004 innegehabt hatte, wurde nach kritischen Bemerkungen im Oktober 2006 von der Regierung in Khartum des Landes verwiesen und war Ende des Jahres aus dem Dienst ausgeschieden.

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat am 12. September 2007 General **Lamine Cissé** übergangsweise zum zuständigen Leiter (officer-in-charge) des UN-Büros für Westafrika (UNOWA) ernannt. Das im November 2001 gegründete Büro, mit Sitz in Dakar (Senegal), hat unter anderem die Aufgabe, die Beiträge der UN für Frieden und Sicherheit in Westafrika zu koordinieren und zu fördern. Von 2001 bis 2007 war Cissé Sonderbeauftragter des Generalsekretärs und Leiter des Büros der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BONUCA). Der 1939 geborene Senegalese war vor seiner Tätigkeit bei den UN als Innenminister für die Durchführung mehrerer Wahlen in seinem Heimatland zuständig.

Zum Nachfolger Cissés auf dem Posten des Sonderbeauftragten für die Zentralafrikanischen Republik und Leiters von BONUCA wurde am 12. September 2007 der 1949 in Guinea geborene **François Lonseny Fall** ernannt. Seit dem Jahr 2005 arbeitete Fall in Somalia als Beauftragter des Generalsekretärs und als Leiter des Politischen Büros für Somalia (UNPOS). Der ehemalige, von Februar bis April 2004 amtierende Ministerpräsident Gui-



Edmond Mulet, Ban Ki-moon und Hédi Annabi UN-Foto: 149913

neas hat Jura an der Universität von Conakry studiert. Im Jahr 2003 war er Präsident des Sicherheitsrats und in den Jahren 2000 bis 2002 Ständiger Vertreter seines Landes bei den UN in New York.

Am 14. September 2007 wurde der spanische Anwalt und Richter **Carlos Castresana Fernández** zum Leiter der unabhängigen internationalen Untersuchungskommission der Vereinten Nationen zur Überwachung und Ermittlung illegaler Aktivitäten bewaffneter Gruppen in Guatemala (CICIG) ernannt. Die CICIG wurde aufgrund eines Abkommens zwischen den UN und der guatemaltekischen Regierung am 4. September 2007 gegründet. Zu den Aufgaben der Kommission gehören die öffentliche Politikberatung und andere Maßnahmen zur Eindämmung der illegal bewaffneten Gruppen. Vor Castresana Fernández' Amtsantritt hat er als Projektleiter eines Präventivprogramms gegen Kriminalität und illegale Drogen für das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) in Mexiko gearbeitet. Internationale Aufmerksamkeit wurde Fernández zuteil, als er im Jahr 1996 die erste formelle Anklage gegen den

chilenischen Diktator Augusto Pinochet erhob.

Am 18. Oktober 2007 erfolgte eine weitere Besetzungsrunde im Bereich Friedenssicherung. Generalsekretär Ban Ki-moon gab drei Neubesetzungen für Führungspositionen in Afrika bekannt. So wird der Brite **Alan Doss** die Leitung der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) von seinem seit 2003 amtierenden Vorgänger, dem Amerikaner William Lacy Swing, übernehmen. Der 62-jährige UN-Karrierediplomat Doss war als Sonderbeauftragter für Liberia bis dahin für das westafrikanische Land und die Leitung der dortigen UN-Mission für Liberia (UNMIL) zuständig. Auf ähnlich hochrangigen Posten war er in den Jahren zuvor in Côte d'Ivoire, Sierra Leone und Thailand für die UN tätig.

Der Posten als Sonderbeauftragter für Liberia und Leiterin der UNMIL wurde **Ellen Margrethe Løj** übertragen. Die 59-jährige Diplomatin war bis dahin als Botschafterin Dänemarks in der Tschechischen Republik sowie zuvor als Ständige Vertreterin bei den Vereinten Nationen von 2001 bis 2007 tätig. Ihre diplomatische Karriere begann 1973 im dänischen

Außenministerium. Zwischen 1977 und 1986 war sie bereits in der dänischen Vertretung bei den UN in New York sowie bei der Europäischen Kommission in Brüssel tätig. Sie ist die fünfte Frau, die als Sonderbeauftragte für ein Land mit einer UN-Friedensmission Verantwortung übernimmt.

Die dritte Neubesetzung in Afrika ist der neue Sonderbeauftragte und Leiter der UN-Mission in Côte d'Ivoire (UNOCI), der Südkoreaner **Choi Young-jin**. Der 59-jährige Landsmann von Generalsekretär Ban Ki-moon war von 2005 bis 2007 Ständiger Vertreter seines Landes bei den Vereinten Nationen und tritt nun die Nachfolge von Pierre Schori an, der das Amt seit April 2005 innegehabt hatte (vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 211). Vor seiner Tätigkeit als Ständiger Vertreter bei den UN war Choi Stellvertreter der Außen- und Handelsminister Südkoreas. Von 1998 bis 1999 war er als Beigeordneter Generalsekretär für Friedenseinsätze schon einmal für die UN tätig gewesen.

### Gerichte

Ab 1. Januar 2008 wird **Serge Brammertz** für vier Jahre den Posten des Chefanklägers des



Lamine Cissé UN-Foto: 137365



Ellen Margrethe Løj  
UN-Foto: 138974

Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag übernehmen. Die Amtszeit kann jedoch auch früher enden, wenn der Gerichtshof seine Arbeit, wie vom Sicherheitsrat gefordert, im Laufe des Jahres 2010 abschließen kann. Der belgische Jurist war von Januar 2006 an Leiter der Unabhängigen Internationalen Untersuchungskommission der Vereinten Nationen (IIC) gewesen. Diese war im April 2005 eingerichtet worden, um den Mordanschlag auf den ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafik al-Hariri vom Februar 2005 aufzuklären. Brammertz war zuvor als Leiter der Ermittlungsabteilung und als stellvertretender Chefankläger des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag überwiegend mit Menschenrechtsverletzungen in Uganda, Darfur und Kongo befasst. Der 45-Jährige tritt die Nachfolge von **Carla Del Ponte** an, die diesen Posten achteinhalb Jahre innegehabt hatte. Die 1947 in der Schweiz geborene Juristin erhielt ihr Mandat als dritte Chefanklägerin des ICTY im August 1999. In ihre Zeit fiel der Prozess gegen den Präsidenten der Bundesrepublik Jugoslawien, Slobodan Milosevic, der im März

2006 vor Abschluss seines Prozesses in der Haft verstarb. Die Auslieferung zweier weiterer Hauptangeklagter, Radovan Karadzic und Ratko Mladic, konnte sie, trotz mehrfacher Aufforderung, nicht erreichen. Del Ponte wird ab Januar 2008 als Botschafterin der Schweiz nach Argentinien gehen. Zum neuen Leiter der IIC hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon den Kanadier **Daniel Bellemare** ernannt. Der ehemalige stellvertretende Generalbundesstaatsanwalt begann seine Karriere als Staatsanwalt in Montreal.

### Katastrophenvorsorge

Am 10. Juli 2007 wurde **Abdulaziz bin Mohamed Arrukban** aus Saudi-Arabien für zunächst ein Jahr zum Humanitären Sondergesandten des Generalsekretärs für den Nahen Osten und Nordafrika ernannt. Arrukban, der bisher als Sonderbotschafter für das UN-Welternährungsprogramm (WFP) tätig gewesen ist und zuvor für saudische Hilfsorganisationen gearbeitet hat, soll helfen, Partnerschaften für die Katastrophenhilfe aufzubauen.

### Sekretariat

Im Zuge der von Generalsekretär Ban Ki-moon initiierten Umstrukturierung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) wurde unter anderem ein neuer Posten geschaffen. Seit Juli 2007 ist der Russe **Dimitri Titov** der neue Beigeordnete Generalsekretär für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen im gleichnamigen Büro (Office of Rule of Law and Security Institutions – OROLSI). Titov ist ein gestandener Diplomat, der seit dem Jahr 1991 für die UN im Bereich Friedenssicherung gearbeitet hat. Vor Übernahme des neuen Amtes war er Direktor der Afrika-Abteilung im



Cheick Sidi Diarra UN-Foto: 151323

DPKO. Der 57-jährige Russe hat am Staatlichen Institut für Internationale Beziehungen (MGIMO) in Moskau studiert.

Der Australier **Andrew Hughes** ist neuer oberster Polizeiberater der UN und Leiter der Polizeiabteilung in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze. Derzeit sind mehr als 10 000 Polizisten in 19 Missionen im Einsatz. Schwerpunkt der Polizeiarbeit ist derzeit, Polizeieinheiten in schwachen und zerfallenden Staaten auszubilden. Hughes kann auf 30 Jahre Erfahrung in der Polizeiarbeit zurückblicken, darunter die Aufsicht über die australischen Truppen und Zivilkräfte für die UN-Missionen in Timor-Leste und Zypern.

Der Südkoreaner **Choi Soon-hong** wurde im Juli 2007 von seinem Landsmann, UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, zum Leiter der Informationstechnologie im Rang eines Beigeordneten Generalsekretärs ernannt. In dieser neu geschaffenen Position, im Exekutivbüro des Generalsekretärs angesiedelt, ist der 57-jährige Computerspezialist seit dem 1. September für alle grundlegenden Anforderungen der UN im Zusammenhang mit der Informations- und Kommunikations-

technologie (IKT) verantwortlich. Choi kann auf 30 Berufsjahre im technischen und Managementbereich zurückblicken – die meisten davon im Internationalen Währungsfonds (IWF), wo er im Jahr 1981 seine internationale Karriere begann.

Der ehemalige Botschafter Malis bei den Vereinten Nationen **Cheick Sidi Diarra** wurde am 6. Juli 2007 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zum Hohen Beauftragten der Vereinten Nationen für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC), Binnenentwicklungsländer (LLDC) und kleinen Inselentwicklungsländer (SIDS) ernannt. Damit löst er den aus Bangladesch stammenden Diplomaten **Anwarul Chowdhury** ab, der das Amt des Hohen Beauftragten seit dem Jahr 2002 bekleidet hatte. Der Beauftragte soll dafür Sorge tragen, dass die Bedürfnisse dieser drei Ländergruppen im UN-System angemessen berücksichtigt werden. Die Berichterstattung über die Umsetzung der Programme für die LDCs und das Werben um internationale Unterstützung sind dabei zentrale Aufgaben. Der 60-jährige Diarra hat Internationale Beziehungen und Völkerrecht studiert. Nach einer außenpolitischen Laufbahn, in der er unter anderem Rechtsberater des Außenministeriums in Bamako war begann er im Jahr 1989, als Berater bei der Ständigen Vertretung Malis bei den Vereinten Nationen zu arbeiten. Später wurde er zum Botschafter ernannt.

### Regionalkommissionen

Für zwei der fünf regionalen UN-Wirtschaftskommissionen wurde Ende Juli 2007 das Amt des Exekutivsekretärs neu besetzt. Am 30. Juli 2007 wurde der ehemalige Botschafter für Katar in den USA und Ständiger Beobachter bei der Orga-

nisation Amerikanischer Staaten (OAS) **Bader Al-Dafa** von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zum neuen Exekutivsekretär der Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien (ESCWA) mit Sitz in Beirut ernannt. Damit löste Al-Dafa seine ägyptische Vorgängerin **Mervat M. Tallawy** ab, die das Amt seit dem Jahr 2000 bekleidet hatte. Al-Dafa hat in den USA studiert und besitzt langjährige Erfahrung in außenpolitischen Beziehungen – er vertrat Katar als Botschafter unter anderem in Ägypten, Frankreich, Russland und Spanien. Die ESCWA hat zum Ziel, wie alle fünf regionalen Wirtschaftskommissionen, die durch Beratung und Information den wirtschaftlichen und sozialen Aufbau ihrer jeweiligen Regionen fördern, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern, indem sie Entwicklungspläne ausarbeitet. Mit Ausnahme von Israel gehören zur Region der ESCWA insgesamt 13 Staaten – die gesamte arabische Halbinsel, einschließlich Irak, Libanon und Syrien im Norden, sowie die Palästinensergebiete und Ägypten.

Zur neuen Exekutivsekretärin der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP) wurde am 31. Juli 2007 **Noeleen Heyzer** aus Singapur ernannt. Die ehemalige Exekutivdirektorin des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) ist die erste Frau auf diesem Posten. Die an der Cambridge-Universität promovierte Sozialwissenschaftlerin löste ihren aus der Republik Korea stammenden Vorgänger **Kim Hak-su** ab, der das Amt seit dem Jahr 2000 innegehabt hatte. Der in Bangkok ansässigen ESCAP gehören 62 Mitgliedstaaten an. Sie deckt ein Gebiet ab, welches von der Türkei im Westen bis zum pazifi-

schon Inselstaat Kiribati im Osten und von Russland im Norden bis nach Neuseeland im Süden reicht. Die ESCAP ist, was das Personal (600 Mitarbeiter), die Bevölkerungszahl (mehr als zwei Drittel der Weltbevölkerung) und das Gebiet angeht, die größte der fünf UN-Regionalkommissionen. Zentrale Aufgabenbereiche sind die Bekämpfung der Armut und die Bewältigung sozialer Probleme im asiatisch-pazifischen Raum.

### Umwelt

**Luc Gnacadja**, Benins ehemaliger Minister für Wohnungswesen, Stadtentwicklung und Umwelt, wurde am 6. September 2007 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon auf Empfehlung des UNCCD-Sekretariats zum Exekutivsekretär des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) ernannt. Gnacadja hat an der African School of Architecture and Urbanism in Togo studiert. Seit einigen Jahren arbeitet er intensiv im Bereich Desertifikation. Zunächst leitete er Benins Delegation zu den UNCCD-Konferenzen, später war er

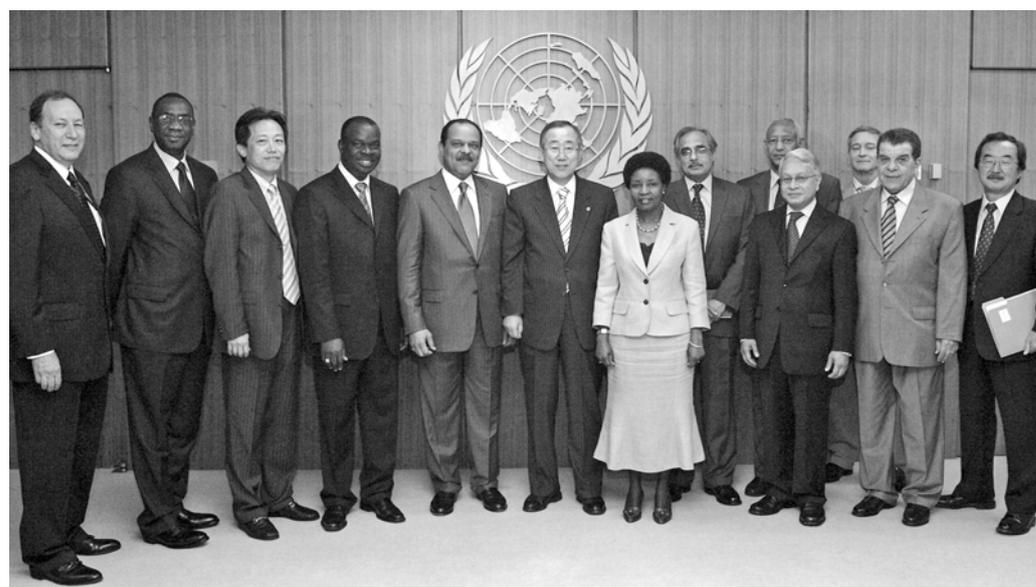
der Vorsitzende der Afrikanischen Umweltministerkonferenz. Gnacadja, der viele Ministerialkonferenzen, Treffen und Seminare zu Themen wie Umwelt, Klimawandel und biologische Vielfalt sowie die Vertretung Benins auf der Konferenz zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) leitete, wurde mit dem ›Green Award 2002‹ der Weltbank ausgezeichnet. Gnacadja löst seinen Vorgänger **Hama Arba Diallo** aus Burkina Faso ab. Dieser war zum Abgeordneten im Parlament seines Landes gewählt worden und trat daher am 19. Juni 2007 von seinem Amt zurück.

### Nachrufe

Am 17. Oktober 2007 verstarb im Alter von 83 Jahren **Rüdiger Freiherr von Wechmar**, Mitglied des Präsidiums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) und Autor der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN). In seiner langen Karriere bekleidete er unter anderem mehrere hochrangige diplomatische Posten bei der Weltorganisation. So

war er von 1974 bis 1981 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. In den Jahren 1977 und 1978 vertrat er die Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat und übernahm für zwei Monate die Präsidentschaft in dem Gremium. Von Wechmar war der einzige Deutsche, der jemals den Posten des Präsidenten der UN-Generalversammlung innehatte (1980/1981). Der Zeitschrift war er als Autor in den Jahren 1975 bis 1986 eng verbunden. Aus seiner Perspektive als UN-Botschafter verfasste er mehrere Beiträge, darunter »Die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen: Chancen und Grenzen unserer Mitwirkung« (VN, 4/1979, S. 113) sowie »Friedenserhaltende Maßnahmen – eine Herausforderung an die Bundesrepublik Deutschland« (VN, 1/1982, S. 10). Im Jahr 1981 wurde von Wechmar für seine Verdienste um die Vereinten Nationen von der DGVN mit der Dag-Hammarskjöld-Ehrenmedaille ausgezeichnet.

Zusammengestellt von Jens Dolfen, Sibille Etling und Anja Papenfuß.



**Bader Al-Dafa** (fünfter von links) mit den Mitgliedern der Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien

UN-Foto: 150206

# Denkfabrik UN

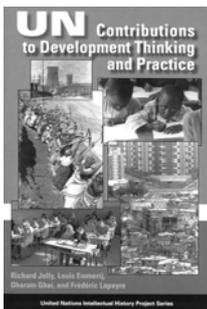
Klaus Hübner



Louis Emmerij/  
Richard Jolly/  
Thomas G. Weiss

**Ahead of the Curve?  
UN Ideas and Global  
Challenges**

Bloomington and  
Indianapolis: Indiana  
University Press 2001  
257 S., 27,95 US-Dollar



Richard Jolly/  
Louis Emmerij/  
Dharam Ghai/  
Frédéric Lapeyre

**UN Contributions  
to Development  
Thinking and  
Practice**

Bloomington and  
Indianapolis: Indiana  
University Press 2004  
387 S., 65,00 US-Dollar

Die vorliegenden sechs Bücher, die aus dem Projekt zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen (**United Nations Intellectual History Project – UNIHP**) stammen, sind Ergebnis einer historischen Aufarbeitung der Ideen, die in der einen oder anderen Form die Aktivitäten des UN-Systems beeinflussten. Acht weitere Bücher werden folgen und sich unter anderem Themen wie menschliche Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit, gemeinsame globale Güter, die Rolle der transnationalen Konzerne und ›Global Governance‹ widmen.

Das Projekt wurde von seinen drei Ko-Direktoren Louis Emmerij, Richard Jolly und Thomas G. Weiss bereits in VN, 6/2005, S. 232–235, mit einer Zwischenbilanz vorgestellt.<sup>1</sup> Finanziert mit Hilfe von staatlichen Geldgebern und Stiftungen, stellt das Projekt die erste umfassende historische Analyse der 60-jährigen UN-Arbeit vor allem auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet dar.

Neben den Buchveröffentlichungen verfolgt das Projekt als einen zweiten Ansatz die ›oral history‹, das heißt die Geschichtsschreibung mit Hilfe ausführlicher Interviews von 73 am UN-Geschehen beteiligten Persönlichkeiten. Während die vollständigen Transkripte der Öffentlichkeit noch zugänglich gemacht werden sollen, ist im Jahr 2005 bereits eine auswertende Veröffentlichung mit dem Titel ›UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice‹ erschienen, die in VN, 5/2005, S. 215–216, besprochen wurde. Für weitere, aktuelle Informationen zum Projekt sei auf die Webseite <[www.unhistory.org](http://www.unhistory.org)> verwiesen.

Die drei Ko-Direktoren betonen, dass die UN keine eigenen Historiker haben, was sich durchaus aus den politischen Gegebenheiten von internationalen Organisationen erklären lässt, die ein hohes Maß an intellektueller Unabhängigkeit nicht unbedingt tolerieren würden. Bedauerlich ist allerdings, dass sich die Archive der UN und ihrer Sonderorganisationen in einem nicht gerade guten Zustand befinden. Insofern ist es zu begrüßen, dass die historische Aufarbeitung von ›außen‹ erfolgt, wobei jedoch angemerkt werden muss, dass ein Großteil der Autoren im UN-System tätig war.

Die Mehrzahl der vorliegenden Studien folgt einer chronologischen Ordnung. Sämtliche Bände enthalten am Schluss die Anmerkungen, versehen mit Hinweisen auf die jeweiligen Seitenabschnitte, sowie jeweils ein kombiniertes Namens- und Sachregister.

Der erste Band ›Ahead of the Curve?‹ von **Louis Emmerij, Richard Jolly** und **Thomas G. Weiss** erschien

im Jahr 2001 und wurde – als bisher einziger Band des Projekts – im Jahr 2003 ins Deutsche übersetzt.<sup>2</sup> Die Autoren zielen auf eine Ideengeschichte der Vereinten Nationen ab; sie wollen damit den Ursprung bestimmter Ideen herausfinden und deren Entwicklung im UN-System und/oder im Wissenschaftssystem sowie im Diskurs zwischen beiden Systemen nachzeichnen und deren Einfluss auf politisches Handeln untersuchen.

Um die Bedeutung der Rolle der UN bei der Entwicklung und Verbreitung von Ideen als Reaktion auf globale Herausforderungen identifizieren zu können, wollen die Autoren vier Fragen klären: **1)** Welche wichtigen wirtschaftlichen und sozialen Ideen haben die UN beigetragen? **2)** Woher stammen diese Ideen? **3)** Wie sind die UN mit bestimmten Ideen umgegangen? **4)** Welche Auswirkungen, falls überhaupt, hatten bestimmte Ideen und auf welche Weise?

Das einleitende Kapitel widmet sich zunächst den Gründungsideen der UN, wie sie sich auch in der Charta widerspiegeln: Frieden und Verhandlung statt Krieg – Entkolonialisierung statt Fremdherrschaft – wirtschaftliche und soziale Entwicklung statt Armut – Menschenrechte statt Unterdrückung. Bereits in diesem Kapitel werden über die Darstellung von drei herausragenden UN-Studien zu Entwicklungsfragen der Jahre 1949/1951 hinaus zu bestimmten Fragen die weiteren Trends im UN-System nachgezeichnet. In Kapitel 2 werden die sechziger Jahre behandelt, eine Dekade, in der Entwicklungsfragen die Tagesordnung bestimmten – nicht zuletzt, weil sich die neu entstandenen Staaten zu einer Gruppe (G-77) zusammenschlossen. In Kapitel 3 diskutieren die Autoren Ideen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zur Deckung der Grundbedürfnisse in den siebziger Jahren. Kapitel 4 ist den UN-Weltkonferenzen gewidmet, die in den siebziger und neunziger Jahren stattfanden; hier geht es um neue Ideen, wie das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, die Frage der Gleichheit der Geschlechter (gender balance) und Probleme der Verstädterung. Es folgt eine Analyse der finanziellen und sozialen Krisen des Globalisierungsprozesses.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag bezieht sich auf das erste und letzte Kapitel der drei Ko-Direktoren: *The Power of Ideas: Lessons from the First 60 Years*, UNIHP, New York 2005.

<sup>2</sup> Louis Emmerij/Richard Jolly/Thomas G. Weiss: *Der Zeit voraus? Vereinte Nationen – Ideen und globale Herausforderungen*, Blonay 2003.

ses mit Hinweisen auf die bereits 1987 von UNICEF entwickelte Forderung nach einer ›Anpassung mit menschlichem Antlitz‹. Kapitel 6 behandelt den Zusammenbruch des sozialistischen Lagers Ende der achtziger Jahre mit einer deutlichen Kritik am ›Big-Bang‹-Ansatz der Bretton-Woods-Institutionen. In Kapitel 7 werden das zunehmende Einkommensgefälle sowohl zwischen Regionen als auch Ländern und die Lösungsvorschläge diskutiert. In Kapitel 8 gilt das Interesse den Problemen nationaler und globaler ›Governance‹, wobei den nichtstaatlichen Organisationen ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Im Schlusskapitel wird noch einmal die Entwicklung vom Völkerbund bis Anfang des 21. Jahrhunderts zusammengefasst.

Das Buch ist allgemeinverständlich und oftmals ironisch-kritisch bis provozierend geschrieben. Zahlreiche Schaukästen, Tabellen und Abbildungen veranschaulichen die Argumente. In den Kapiteln erfolgt keinesfalls eine Beschränkung auf die jeweiligen Dekaden, vielmehr werden Entwicklungslinien oftmals bis Ende der neunziger Jahre nachgezeichnet. Bereits auf der ersten Seite weisen die Autoren nicht ohne Stolz darauf hin, dass neun Nobelpreisträger der Wirtschaftswissenschaften einen Teil ihrer Berufsleben in den UN verbracht haben. Die Zurechnungsproblematik bleibt. Dies gilt sowohl für die ›beiden UN-Ebenen‹, den Mitgliedstaaten einerseits und andererseits den Sekretariaten, in denen geforscht und an Ideen gearbeitet wird, als auch für die Konkurrenz zwischen den UN-Institutionen auf beiden Ebenen. Waren die UN der Zeit voraus? Ja und nein. Die Autoren zeigen viele Beispiele der frühzeitigen Erkennung von Problemen und/oder Lösungsvorschlägen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich auf. Sie machen neugierig auf die anderen Bände, auf die sie ausdrücklich verweisen.

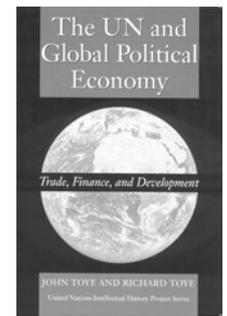
Der folgende Band von **Richard Jolly, Louis Emmerij, Dharan Ghai und Frédéric Lapeyre** über ›UN Contributions to Development Thinking and Practice‹ besteht aus drei Teilen, die lediglich im zweiten Teil (Ideen und Aktion) eine chronologische Abfolge einhalten. Im ersten Teil wird zunächst ein wirtschaftshistorischer Einstieg von Adam Smith bis zu John Maynard Keynes angeboten, der sich auf die Frage konzentriert, welche Lehren für die Lösung der Entwicklungsprobleme nach 1945 gezogen werden. Im folgenden zweiten Teil werden ausführlicher als in der oben genannten ersten Studie die Stadien des Denkens und Handelns in der multilateralen Entwicklungspolitik der UN nachgezeichnet. Bekannte Namen, welche diese Entwicklung stark beeinflusst haben, tauchen wie im ersten Band auf (unter anderem W. Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans W. Singer). Einzelne wirtschaftswissenschaftliche Theorie-Stücke werden erläutert und in den entwicklungspolitischen Kontext des jeweiligen Zeitabschnitts mit den entsprechenden institutionellen Er-

neuerungen gestellt (unter anderem auf der Finanzierungsseite die Entwicklung von EPTA zum UNDP, (S)UNFED zur IDA, bei Handel und Entwicklung die Gründungen von WFP und UNCTAD während der ersten UN-Entwicklungsdekade, ferner die besondere Rolle der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC). Im dritten Teil werden die Beiträge der UN, aber auch die verpassten Gelegenheiten diskutiert sowie Folgerungen für die Zukunft gezogen.

Wie bereits angedeutet, wird in diesem Band vieles von dem vertieft, was bereits im ersten Band erwähnt wurde. Die Schaukästen, Tabellen (insbesondere Tabelle 10.8 über UN-Zielsetzungen und erreichte Ergebnisse im Wirtschafts- und Sozialbereich, 1960–2000) sowie Grafiken erweisen sich bei der Lektüre als äußerst hilfreich. Viele Problembereiche werden angesprochen, aber nicht weiter vertieft, da hierzu gesonderte Veröffentlichungen vorgesehen sind (etwa zur Rolle der Frauen im Entwicklungsprozess oder zu den Menschenrechten). Zwei Probleme nennen die Autoren, die eine Analyse der Rolle der UN schwierig machen. Zum einen geht es um das Schicksal von Ideen, die aktualitätsbezogen entwickelt werden, angenommen werden oder auch nicht, mit oder ohne Einfluss zu nehmen verschwinden oder in einem neuen Gewand wiederauftauchen, wenn ein geeigneter Zeitpunkt es zulässt (S. 298). Schließlich hängt die Frage der Umsetzung auch von der (Geld-)Macht der Mitgliedstaaten ab. Die Autoren erwarten, dass die UN sicherstellt, dass die besten Ideen tatsächlich in den Mittelpunkt des Geschehens gerückt werden (S. 316).

Der dritte Band ist von **John Toye und Richard Toye** und widmet sich den drei Fragen Handel, Finanzierung und Entwicklung. In ihrer Einleitung deuten die Autoren einen politökonomischen Ansatz an, wobei sie die Ökonomik öffentlicher Güter mit der Soziologie von Bürokratien verknüpfen, um auch das Forschungsmanagement im UN-Sekretariat analysieren zu können. Darüber hinaus vertiefen sie bedeutsame Erkenntnisse, wie zum Beispiel die Prebisch-Singer-These vom langfristigen Fall der ›Terms of Trade‹ für Rohstoffe (bis hin zur Frage, wer die These als Erster entwickelt hat) oder UNCTADs Entstehung und Schicksal in den Auseinandersetzungen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung. Auch die Politik der Bretton-Woods-Institutionen wird ausführlich analysiert. Dieser Band zeichnet sich durch ein intensives Quellenstudium aus und setzt oftmals wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse voraus. Die Autoren gelangen zu dem Schluss, dass sowohl die UN als auch die Weltbank mit ihrem weitaus größeren Forscherstab eher als Verbreiter denn als Entwickler von Ideen auftraten. Schließlich schlagen sie vor, dass die vorhandenen Forschungseinrichtungen im UN-System verstärkt innovative Ansätze entwickeln sollten.

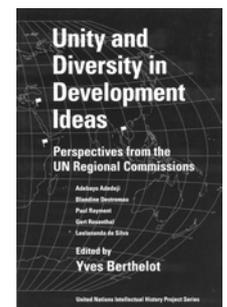
Der von **Yves Berthelot** herausgegebene Band über ›Unity and Diversity in Development Ideas‹ behan-



John Toye/  
Richard Toye

**The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development**

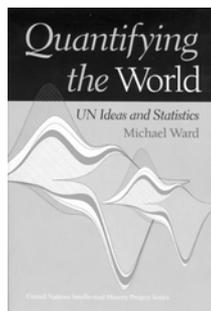
Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press 2004  
393 S., 29,95 US-Dollar



Yves Berthelot (Ed.)

**Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions**

Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press 2004  
445 S., 34,95 US-Dollar



Michael Ward

**Quantifying the World: UN Ideas and Statistics**

Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press 2004  
329 S., 70,00 US-Dollar

delt die Rolle der fünf regionalen UN-Wirtschaftskommissionen. Nach einer sehr gründlichen, vergleichenden Einleitung durch den Herausgeber werden die Wirtschaftskommissionen in ihren unterschiedlichen regionalen Kontexten analysiert. Herausragende Persönlichkeiten, wie Gunnar Myrdal im Fall der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und Raúl Prebisch bei der ECLA[C], beeinflussten deren Bedeutung in ihren Doppelrollen als anerkannte Wissenschaftler einerseits und engagierte Exekutivdirektoren andererseits. Dieser regionalspezifische Ansatz im UN-System war in der UN-Charta nicht vorgesehen. Die einzelnen Wirtschaftskommissionen entstanden zu unterschiedlichen Zeiten und sollten die Zusammenarbeit in der Region intensivieren und dazu beitragen, dass die regionalen Besonderheiten im UN-System gebührend berücksichtigt werden. Die Erfolge fielen, wie die Autoren jeweils detailliert darstellen, unterschiedlich aus; es verwundert daher nicht, dass für die Zukunft die Frage einer Reorganisation gestellt werden muss.

Weniger interessant erscheint das fünfte Buch in der Reihe von **Michael Ward**, das sich unter dem Titel ›Quantifying the World‹ mit UN-Ideen und -Statistiken befasst. Dieser Eindruck ist jedoch falsch, wenn man bedenkt, dass nur über statistisch-empirische Erfassungen die Staaten dieser Welt – sei es im Wirtschafts-, Gesundheits- oder Bildungsbereich – mit Hilfe bestimmter Indikatoren vergleichend analysiert werden können. Da der Auswahl dieser Indikatoren wiederum bestimmte theoretische Prämissen zugrunde liegen, geht es in diesem Band um das Verhältnis von theoretischen Erkenntnissen zu statistischen Erfassungen einerseits und um die politische Rolle der Mitgliedstaaten bei der Akzeptanz und nationalen Umsetzung neuer Statistikkonzepte andererseits.

Im Mittelpunkt steht die Arbeit der Statistikabteilung der UN, deren Aktivitäten drei Phasen durchliefen. Waren es zunächst Systeme zur Erfassung der wirtschaftlichen Aktivitäten, wie volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Anfang der fünfziger Jahre, folgten später auch soziale und demographische Statistiken. Deutlich wird, dass bei der Entwicklung entsprechender Erfassungssysteme nicht nur methodologische Probleme der Klassifizierung, sondern auch politische Probleme eine Rolle spielten (etwa nationale Einkommensverteilung oder Einhaltung von Menschenrechtsnormen). Ward deutet dies oftmals lediglich an und beschränkt sich auf die fachlichen Auseinandersetzungen und damit verbundene Probleme der begrenzten Aussagefähigkeit bestimmter Indikatoren, zum Beispiel bei den ›Terms of Trade‹ (S. 106–109), oder der Erfassung überhaupt, etwa bei der Definition von Arbeitslosigkeit oder der Wirtschaftsaktivitäten in der Landwirtschaft und im informellen Sektor. Er geht auch auf die Arbeit anderer Institutionen des UN-Systems ein, unter anderem

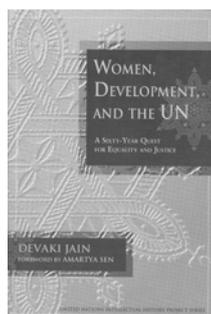
zu Bildungsindikatoren der UNESCO oder Gesundheitsindikatoren der WHO sowie zu den Indikatoren für menschliche Entwicklung des UNDP, wobei bei der Beschreibung der Auseinandersetzungen eine fachliche Zurückhaltung überwiegt. Hier wäre eine expliziter geführte Darstellung mit konkreten Beispielen von politischen Auseinandersetzungen wünschenswert gewesen.

Im Buch von **Devaki Jain**, einer engagierten Feministin aus Indien, über ›Women, Development and the UN‹ erfolgt eine kämpferisch-kritische Analyse der UN-Arbeit. Dazu zählen insbesondere die vier Weltfrauenkonferenzen, die Arbeit der UN-Menschenrechtskommission und der UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau sowie die Gründung und Arbeit finanziell sehr schwach ausgestatteter UN-Spezialorgane (UNIFEM, INSTRAW). Sie betont die hilfreiche ›Alliierten-Rolle‹ von UNESCO und ILO sowie des Prozesses der internationalen Verrechtlichung.

In ihrer chronologisch aufgebauten Analyse zeigt sie in aller Deutlichkeit die Widerstände und den mühsamen Prozess der faktischen Gleichstellung der Frauen auch innerhalb der Institutionen des UN-Systems auf. Sie lenkt die Aufmerksamkeit auf den steigenden Anteil von Frauen mit Niedrigst-Löhnen im informellen Sektor in den Entwicklungsländern. Für sie ist die Zukunft der Frauenbewegung in Zusammenarbeit mit den UN unsicher, solange der politische Wille – nun schon nach 60 Jahren Wartezeit – nicht vorhanden ist (S. 168).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass mit der Lektüre eines jeden Bandes die Spannung auf weitere Bände wächst. Die ersten vier Bände widmen sich der Rolle der UN bei der Gestaltung der regionalen und weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprozesse nach 1945, wobei der Band von John Toye und Richard Toye wirtschaftstheoretisch besonders anspruchsvoll ist. Auch zum ›Quellen‹ eignen sich diese Bände – vor allem, wenn es um das Wirken von Raúl Prebisch und Hans W. Singer geht. Deutlich wird die kritische Haltung gegenüber neoklassischen Ideologien, die von den Bretton-Woods-Institutionen oder den westlichen Industriestaaten eingebracht wurden. Der Band von Michael Ward über UN-Statistiken ist bei herausragender methodologischer Sauberkeit eher farblos-neutral geraten; diese Thematik hätte angesichts der enormen Fortschritte spannender gestaltet werden können. Im Unterschied hierzu übertreibt Devaki Jain in ihrem Band die Argumentationsmuster. Aber als Feministin des Südens tritt sie offen-frontal auf und fordert ihre Leser ohne Wenn-und-Aber heraus.

Insgesamt ist dem Projekt anzumerken, dass ein theoretischer Überbau erst ansatzweise vorhanden ist – dies gilt sowohl für die Ideengeschichte von Beginn bis zur Umsetzung als auch für die Interaktion der beiden UN-Ebenen unter machtpolitischen und organisationssoziologischen Gesichtspunkten.



Devaki Jain

**Women, Development, and the UN: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice**

Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press 2005  
230 S., 22,95 US-Dollar

# Alles über Frauenrechte

Ingo Winkelmann

Im Jahr 2007 erschienen gleich zwei Sammelbände zum Thema Frauenrechte. Der erste Band, von **Sabine von Schorlemer** herausgegeben, präsentiert die Ergebnisse eines an der Technischen Universität Dresden in der Zeit von 2005 bis 2007 durchgeführten Forschungsprojekts. Ziel des Projekts war, die Rolle der Vereinten Nationen in ausgesuchten, Frauenrechte und ›Gender‹ betreffenden Feldern zu analysieren. Dies drückt sich in zwölf, zum Teil überaus substanziellen Beiträgen verschiedener Autorinnen und Autoren aus, die von Jan Conrady zur Entwicklung und Bedeutung des Konzepts ›Gender Mainstreaming‹ in den Vereinten Nationen eingeleitet werden.

Conrady schildert anschaulich den Verlauf der großen UN-Konferenzen und die Positionierungen der UN-Organe Sekretariat, Generalversammlung, Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Er bezeichnet das gesellschaftliche Konzept ›Gender Mainstreaming‹ als ›Meilenstein‹, dessen eigentliche Bedeutung darin liege, dass die Gleichstellungsdiskussion künftig auf breiter Grundlage und unter Einbeziehung beider Geschlechter geführt werde. Unmittelbar daran schließt der einhundert Seiten lange, monographieartige Beitrag von Heidrun Centner ›Frauen heute: Implementierung und Follow-Up der Vierten UN-Weltfrauenkonferenz (Beijing+10)‹ an. Auch Centner konstatiert ein gemischtes Bild bei der Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing: auf der einen Seite deutliche Verbesserungen im normativen Bereich, etwa bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, auf der anderen Seite ein Andauern der Diskriminierung von Frauen in allen Regionen. Bestimmte, Frauen benachteiligende Verhaltensmuster ließen sich wohl nur langfristig ändern. Katrin H. Ristau beleuchtet in ihrem sorgfältig aufgebauten Beitrag ›Der Nichtdiskriminierungsgrundsatz im UN-System‹ [die] »Erfolge der UN-Personalpolitik im Hinblick auf die Förderung von Frauen«. Sie stellt große Fortschritte in den letzten 30 Jahren fest und belegt diese unter anderem mit Frauenanteilen von rund 40 bis 60 Prozent in den verschiedenen Kategorien von UN-Ämtern. Gregor Hübner nimmt sich der Mechanismen zur Durchsetzung von Frauenrechten im Rahmen des Frauenrechtsübereinkommens (CEDAW) und seines Fakultativprotokolls an. Neben den Beteiligungsmöglichkeiten von NGOs ist dabei auch die im Fakultativprotokoll eingeräumte Möglichkeit, individuelle Rechtsverletzungen durch die Betroffenen selbst geltend zu machen, von großer Bedeutung. Allerdings

hatten Anfang 2007 erst 84 Staaten das Protokoll unterzeichnet. Vom selben Autor stammt ein Überblick über die Situation in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Gleichberechtigung von Männern und Frauen.

Sehr gut gefallen haben dem Rezensenten die Beiträge von Clara Weinhardt zu Genderperspektiven in der Arbeit des UN-Sicherheitsrats und von Jana Hertwig zur Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 durch die Bundesrepublik Deutschland. Beide Beiträge beschäftigen sich mit Genese, rechtlichen Implikationen und Evaluierung dieses für die internationale Frauen-Mitbestimmung zentralen UN-Rechtsinstruments. Weinhardt weist darauf hin, dass Resolution 1325 (vom 31. Oktober 2000) ein Gerüst sei, das sowohl minimalistisch als auch extensiv interpretiert beziehungsweise ausgefüllt werden könne. Die deutschen innerstaatlichen Bemühungen werden von Hertwig als »äußerst positiv« bewertet. Dies betreffe etwa die Partizipation von Frauen an sicherheitsrelevanten Mechanismen und die gender-sensible Aus- und Fortbildung für Friedenssicherungs-Missionen. Deutschland befinde sich auf einem »guten Weg«. Hinsichtlich des bestehenden weiteren Handlungsbedarfs verweist die Autorin auf den vom Deutschen Frauensicherheitsrat vorgelegten Aktionsplan aus dem Jahr 2003. Nicolas Lamp befasst sich mit dem Beitrag der Vereinten Nationen zur Entwicklung des Völkerstrafrechts zu sexueller Gewalt und analysiert die Entwicklung von Straftatbeständen und Judikaten der *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe und des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu sexueller Gewalt, Vergewaltigung, sexueller Sklaverei und Zwangssterilisation. Tina Swantje Roeders Thema ist ›Frauen als Flüchtlinge: Entwicklungen im Zusammenhang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Arbeit von UNHCR‹. Der Frage, wie sich die Parameter der UN-Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu ›Gender‹ verhalten, nimmt sich die Herausgeberin Sabine von Schorlemer selbst an. Entwicklungsziel 3 fordert die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frauen. Von Schorlemer setzt dieses Ziel überzeugend in systematische Zusammenhänge, auch zu Licht und Schatten anderer MDGs. Ebenso wenig scheut sie sich, die sich abzeichnende mangelhafte beziehungsweise verspätete Umsetzung der MDGs anzusprechen. Umso mehr, so von Schorlemer, bedürfe es anhaltenden Einsatzes und der Energie aller Beteiligten (auch der Frauenbewegungen), um das UN-Projekt



Sabine von Schorlemer (Hrsg.)

**Die Vereinten Nationen und neuere Entwicklungen der Frauenrechte**

Frankfurt/M.:  
Peter Lang 2007,  
Dresdner Schriften  
zu Recht und Politik  
der Vereinten  
Nationen, Bd. 3  
XXII+670 S.,  
89,00 Euro



Beate Rudolf (Hrsg.)

**Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht**

Baden-Baden:  
Nomos 2007,  
Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 28,  
272 S., 49,00 Euro

Frauenrechte fortzuführen. Eben hierauf gerichtete internationale Bemühungen verfolgt Saskia Seeger in ihrem nachfolgenden Beitrag »Frauenrechte und Entwicklung: Neuere Schwerpunkte von UNDP, UNIFEM und INSTRAW«. Den Sonderaspekten einer »doppelten« Minderheit widmet sich schließlich Anja Titze in »Die Herausbildung und Bedeutung der Rechte indigener Frauen: Reflexionen zur Rolle der Vereinten Nationen« (vgl. auch Anja Titze, Die Vereinten Nationen und indigene Völker, VN, 5/2007, S. 190–197).

Der Sammelband »Frauen und Völkerrecht« von **Beate Rudolf** überlappt sich in manchem mit den Themen des Dresdener Opus'. Auch er nimmt eine völkerrechtliche Perspektive ein. Der Band geht auf eine Vorlesungsreihe im Sommersemester 2005 an der Freien Universität Berlin zurück. Ausweislich des Vorworts geht es der Herausgeberin darum, nach der Reichweite zu fragen, in der Frauenrechte das Völkerrecht durchdrungen und verändert haben.

Von großem Wert ist der einleitende Beitrag von Andreas von Arnald zu feministischen Theorien und Völkerrecht, der sich in vielem auf die grundlegenden Ausführungen von Hilary Charlesworth, Christine Chinkin und Shelley Wright aus dem Jahr 1991 stützt (Feminist Approaches to International Law). Er schildert die Grundlagen feministischer Rechts- theorie und -politik und setzt sie in Bezug zum Völkerrecht. Dieses scheint sich in vielerlei Hinsicht als »weiblicher« als staatliche Rechtsordnungen zu erweisen, denkt man etwa an den Wert, den Rechtsstandards, Harmonisierung und Koordinierung, Netzwerke, kooperative Konfliktlösungen, Wertschätzung des Friedensrechts und anderes mehr im Völkerrecht genießen. Stefanie Schmahl schreibt zur Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in Friedensverträgen, wie sie unter der Ägide der UN etwa zu Bosnien-Herzegowina, Ost-Timor und Kosovo geschlossen wurden. Vorläufiger Abschluss dieser Entwicklung war die vieldiskutierte Resolution 1325 zur Rolle von Frauen bei der Prävention und Lösung von Konflikten. Hinsichtlich der Verpflichtungen, die aus der Resolution folgen, konstatiert Schmahl eine nur schleppende Umsetzung in den meisten UN-Mitgliedstaaten, die auch an mangelnden konkreten Umsetzungsvorgaben und -reizen liege. Constanze Stelzenmüller widmet sich in teils anekdotischer Form der Frage, warum Frauen in der deutschen Sicherheitspolitik in der Vergangenheit selten waren. Überaus kenntnisreich schildert Doris König Entstehungsgeschichte und Funktion der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW als wichtigstem UN-Baustein zur weltweiten Verwirklichung von Frauenrechten. Julia Raue geht in »Frauenrechte als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsbereich« der Frage nach, wie die zuständigen UN-Organe und -Mechanismen die im Jahr 1995 in Beijing beschlossene Gender-Perspektive umgesetzt haben. Sie konstatiert eine positive Trendwende.

Mit Genuss liest man Thilo Rensmanns Schilderung zu dem Beitrag, den die »pragmatische Feministin« Eleanor Roosevelt bei der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte in den Jahren 1947/1948 leistete. Seibert-Fohr konstatiert ein »Umdenken« der internationalen Gemeinschaft in der Einstellung zu Verbrechen gegen Frauen. Jeanine Bucherer nimmt sich in ihrem Beitrag »Frauen und Flüchtlingsrecht« des schwierigen Themas geschlechtsspezifischer Verfolgung an: Körperliche Gewalt gegen oder Durchsetzung eines bestimmten Rollenverhaltens von Frauen in der Gesellschaft. Dabei beleuchtet sie unter anderem die Qualifikationsrichtlinie(n) des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und die Regelungen des im Jahr 2005 in Kraft getretenen deutschen Zuwanderungsgesetzes. In »Private Gewalt gegen Frauen aus der Perspektive des Völkerrechts« schildert Anja Wehler-Schöck die verschiedenen Instrumente des UN-Systems zur Bekämpfung von privater Gewalt gegen Frauen. Zu Recht weist sie abschließend auf die Notwendigkeit hin, (noch) wirksame(re) Sanktionsmechanismen bei Verstößen zu entwickeln. Der auf Irland bezogene Beitrag von Patricia Conlan »Jus soli and Derivative Rights: A Potential Factor in People Trafficking« verdient es, der Vollständigkeit halber erwähnt zu werden, ebenso die entwicklungspolitischen Betrachtungen von Julia Lehmann »Nachhaltige Entwicklungspolitik durch »Empowerment« von Frauen?«. Die spannende Frage, ob und inwieweit gute Regierungsführung zu einem verbindlichen Rechtssatz des Völkerergewohnheitsrechts geworden ist, stellt die Herausgeberin Beate Rudolf in ihrem abschließenden Beitrag »Die Verwirklichung von Frauenrechten als Maßstab für »Good Governance«?«. Ihre Betrachtung der Handhabung von Frauenrechten in der Praxis von Weltbank, UN und Europäischer Union führt sie zu einer eher vorsichtigen Antwort, jedenfalls aber zu der Feststellung, dass »Frauenrechte Governance [verbessern], weil die Verwirklichung der Menschenrechte [...] Maßstab für Good Governance ist«.

Fazit: Zwei gelungene, die derzeitige Diskussion der Gleichstellungsproblematik im völkerrechtlichen Kontext komplett abdeckende Sammelbände, die hinsichtlich des Themenkomplexes Vereinte Nationen und Frauen wenig Raum für Ergänzungen lassen. Eine »Nische« – so Rudolf – scheint ausgefüllt. Naturgemäß überschneiden sich beide Bände partiell. Von Schorlemers Band (mit hilfreichen Sachregister) dürfte an Vollständigkeit und Dichte kaum zu übertreffen sein, das Rudolf'sche Werk hat möglicherweise den Vorzug der Kompaktheit. In beiden Werken wird auch Grundlagenwissen dargeboten. Dies erfreut die/den nach normativem Gehalt Suchende/n, gerade weil es zentral um nicht immer sofort fassbare und stets auffüllungsbedürftige Begriffe wie Feminismus, Gender, Gender Mainstreaming und Gleichstellung geht.

# Frieden durch Recht?

Nils Geißler

**Dennis Nitsche** befasst sich in seiner Ende 2006 an der Universität Augsburg vorgelegten Dissertation mit einem wissenschaftlich bislang kaum beleuchteten Aspekt des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Er geht der Frage nach, wie es um die Befriedungsfunktion internationaler Straftribunale steht, die als wichtige legitimierende Basis zur Schaffung internationaler Strafgerichtshöfe dient. So wurden die beiden *Ad-hoc*-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien 1993 (ICTY) sowie für Ruanda 1994 auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta ins Leben gerufen: Der UN-Sicherheitsrat nahm eine Gefährdung des Weltfriedens an. Auch die Schaffung des IStGH im Jahr 1998 liegt der Annahme zugrunde, dass »such grave crimes [Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen] threaten the peace, security and well-being of the world« (3. Abs. der Präambel des IStGH-Statuts). Um Gewaltkreisläufe nachhaltig zu durchbrechen und einen dauerhaften Frieden zu erreichen, wird daher immer auch das Recht und konkret die Verurteilung der gravierendsten Taten eine bedeutende Rolle spielen.

Die vergleichsweise junge Disziplin des Völkerstrafrechts verbindet, vereinfacht gesagt, Theorie und Praxis des Völkerrechts sowie des Strafrechts. In den Jahren der Gründung von 1993 bis 1998, also während der normativen und institutionellen Ausprägung der internationalen Strafgerichtsbarkeit, stand das Völkerrecht im Vordergrund. Inzwischen kommt dem Strafrecht wegen der konkreten Fälle eine größere Bedeutung zu. Daher ist es verdientvoll, dass sich Nitsche einer Thematik annimmt, die die Grenzen von Völkerrecht und Politikwissenschaft im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung berührt. Denn die Frage nach einer den Frieden unterstützenden Wirkung des IStGH drängt sich immer stärker auf. Hierzu sei nur an die komplexen Dilemmata im Zusammenhang mit den seitens des IStGH angestrebten Verfahren gegen Führer der oppositionellen Lord's Resistance Army in Uganda erinnert: Die durch die UN begleiteten Friedensverhandlungen zwischen Regierung und bewaffneter Opposition werden durch Amnestieforderungen erschwert, die die Arbeit des IStGH unterminieren könnten. Andererseits sieht sich der IStGH dem Vorwurf ausgesetzt, mit seinen Haftbefehlen gegen führende Rebellen den Friedensprozess zu behindern.

Die Untersuchung von Nitsche widmet sich zunächst den Grundlagen und der Theorie von Frieden, Recht und Gerechtigkeit. Es erscheint danach grundsätzlich möglich, dass dem durch ein Straftribunal an-

gewandten Völkerstrafrecht eine Befriedungsfunktion zukommt (S. 53f.). Im zweiten großen Abschnitt widmet sich Nitsche der Theorie und Geschichte der »Internationalen Straftribunale«. Die Darstellung der zeitgeschichtlichen Entwicklung endet mit der zutreffenden Analyse, dass erst das Ende der Bipolarität den Raum zur Schaffung des IStGH geboten habe (S. 130).

Im Hauptteil der Arbeit geht es um die Bedingungen der Befriedungsfunktion der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Ausgangspunkt der Untersuchung ist dabei das Scheitern des ICTY, bei dessen Arbeiten die mögliche Befriedungsfunktion »nicht ansatzweise hinreichend berücksichtigt« worden sei. Insbesondere die unzureichende Individualisierung der Schuld zur Verhinderung von Vorwürfen der Kollektivschuld sei problematisch zu sehen (S. 171f.). Er behandelt eingehend die verschiedenen Wirkungsmechanismen (unter anderem Individualisierung von Schuld) sowie die Einflussfaktoren (etwa die Strategie des Chefanklägers) der möglichen Befriedungsfunktion. Sehr ausführlich widmet er sich dabei der kritischen Haltung der USA und widerlegt deren Argumente schlüssig. Am Ende der Untersuchung kommt Nitsche jedoch zu einem eher ernüchternden Ergebnis, das auch von den schlechten Erfahrungen um den ICTY geprägt sein mag: Es erscheine angesichts des schwierigen internationalen Umfelds und der insgesamt zu schwachen politischen Unterstützung »mehr als fraglich«, dass der IStGH zu einem effektiven Instrument der Friedensschaffung werden könne (S. 265f.). Der Befund mag zutreffen, dennoch weist die Arbeit bezüglich der Herleitung Schwächen auf: So wird die bereits vorliegende Praxis des IStGH zwar erwähnt, aber mit Blick auf die zuvor dargelegte Theorie nicht angewandt. Dabei böten die Anklagen und Untersuchungen zur Demokratischen Republik Kongo, zu Sudan oder Uganda reichlich Anschauungsmaterial, um die Thesen im Einzelnen zu belegen. Zudem wurden überwiegend ältere Quellen ausgewertet. Auch die viel diskutierte Schlüsselfrage nach der Legitimität von Amnestien in akuten Konfliktsituationen wird nur cursorisch behandelt (S. 244ff.). Dies schmälert den Wert der Arbeit aber nur zum Teil, zumal auch andere wichtige Einflussfaktoren wie etwa die Kommunikation (outreach) oder die lokale Teilhabe behandelt werden (S. 274ff.). Als Fazit bleibt: Ob der IStGH im jeweiligen Einzelfall einen Beitrag zur Schaffung eines dauerhaften Friedens leisten kann oder nicht, hängt entscheidend von der Unterstützung der Staatengemeinschaft ab.



Dennis Nitsche

**Der Internationale  
Strafgerichtshof ICC  
und der Frieden.  
Eine vergleichende  
Analyse der  
Befriedungsfunktion  
internationaler  
Straftribunale**

Baden-Baden:  
Nomos 2007  
333 S., 59,00 Euro

# Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/>

**Depts/german** oder über das allgemeine elektronische Dokumentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Juli bis Oktober 2007** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/RES/1776(2007)	19.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) bis zum 12. Oktober 2008 zu verlängern und fordert die Mitgliedstaaten auf, Personal, Ausrüstung und andere Ressourcen zu der ISAF beizutragen und Beiträge an den Treuhandfonds nach Resolution 1386(2001) zu entrichten. Der Rat fordert die ISAF auf, bei der Durchführung ihres Mandats weiterhin in enger Abstimmung mit der afghanischen Regierung, mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs sowie mit der Koalition der Operation ›Dauerhafte Freiheit‹ zu handeln und ersucht die Führung, den Sicherheitsrat über den Generalsekretär regelmäßig unterrichtet zu halten und vierteljährlich Bericht zu erstatten.	+14; -0; =1 (Russland)
Côte d'Ivoire	S/RES/1782(2007)	29.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, die Bestimmungen der Resolutionen 1572(2004) und 1643(2005) sowie das in Resolution 1727(2006) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 31. Oktober 2008 zu verlängern. Der Rat verlangt, dass die ivoirischen Behörden allen Verstößen gegen die in Resolution 1572(2004) verhängten Maßnahmen sofort ein Ende setzen und dass alle ivoirischen Parteien des Politischen Abkommens von Ouagadougou ungehinderten Zugang zu den in Resolution 1584(2005) genannten Ausrüstungen, Orten und Anlagen gewähren. Er fordert alle ivoirischen Parteien und insbesondere die Zivil- und Militärbehörden nachdrücklich auf, mit der Sachverständigengruppe aktiver zusammenzuarbeiten. Der Rat ersucht die französische Regierung, über den Ausschuss gegebenenfalls Informationen über Lieferungen von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial nach Côte d'Ivoire sowie den Kimberley-Prozess gegebenenfalls Informationen über die Produktion und die unerlaubte Ausfuhr von Diamanten zu übermitteln.	Einstimmige Annahme
Frauen	S/PRST/2007/40	23.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist besorgt über die geringe Zahl von Frauen, die als Sonderbeauftragte oder Sondergesandte des Generalsekretärs für Friedensmissionen ernannt werden und fordert einerseits den Generalsekretär auf, mehr Frauen zu ernennen, andererseits die Mitgliedstaaten, weibliche Kandidaten zur Aufnahme in eine regelmäßig aktualisierte zentrale Liste vorzuschlagen. Der Rat nimmt Kenntnis vom zweiten Folgebericht des Generalsekretärs über Frauen, Frieden und Sicherheit (S/2007/567) und den Maßnahmen der UN-Institutionen im Rahmen des Systemweiten Aktionsplans zur Durchführung der Resolution 1325(2000) und fordert den Generalsekretär auf, die Durchführung und Integration des Planes zu überwachen und zu prüfen und im Jahr 2010 eine systemweite Bewertung der im Zeitraum 2008–2009 erzielten Fortschritte vorzunehmen.	
Georgien	S/RES/1781(2007)	15.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist besorgt über die jüngsten bewaffneten Zwischenfälle, die den Konfliktbeilegungsprozess in Georgien beeinträchtigt haben. Er hält es für erforderlich, die Kapazität der Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (UNOMIG) zu stärken und beschließt, das Mandat der UNOMIG bis zum 15. April 2008 zu verlängern. Ferner fordert der Rat die georgische sowie die abchasische Seite auf, das Dokument über die Nichtanwendung von Gewalt sowie das Dokument über die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen unverzüglich fertigzustellen.	Einstimmige Annahme

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Guinea-Bissau	S/PRST/2007/38	19.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist tief besorgt über die Bedrohung, die vom Drogen- und Menschenhandel in Guinea-Bissau ausgeht. Er fordert die Regierung auf, mit entsprechender Unterstützung der internationalen Gemeinschaft konzertierte Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit der mit der Bekämpfung dieser Aktivitäten befassten Amtsträger zu gewährleisten. Der Rat begrüßt den Beschluss der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS), noch in diesem Jahr eine Regionalkonferenz über die Bekämpfung des Drogenhandels einzuberufen, auf der ein regionaler Aktionsplan erarbeitet werden soll. Er begrüßt ferner die Initiative, im Dezember 2007 in Lissabon (Portugal) eine internationale Konferenz über Drogenhandel in Guinea-Bissau abzuhalten sowie die vorgesehene Anberaumung von Parlamentswahlen im Jahr 2008.	
Haiti	S/RES/1780(2007)	15.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt die friedliche Abhaltung des letzten Wahlgangs der Lokal- und Kommunalwahlen am 29. April 2007 in Haiti. Er erkennt an, dass sich die Sicherheitslage in den letzten Monaten zwar erheblich verbessert hat, jedoch nach wie vor prekär ist und beschließt, das Mandat der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (MINUSTAH) bis zum 15. Oktober 2008 zu verlängern. Er billigt die Empfehlungen des Generalsekretärs (S/2007/503) und beschließt, dass die MINUSTAH einen militärischen Anteil von bis zu 7060 Soldaten aller Ränge und einen Polizeianteil von bis zu 2091 Polizisten umfassen wird und fordert diese auf, die von ihr gewährte Unterstützung auf die Stärkung selbsttragender staatlicher Institutionen auszuweiten und weiterhin aktiv bei der Reform der Haitianischen Nationalpolizei behilflich zu sein.	Einstimmige Annahme
Internationale Strafgerichte	S/RES/1774(2007)	14.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, Hassan Bubacar Jallow mit Wirkung vom 15. September 2007 erneut für eine vierjährige Amtszeit zum Ankläger des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda zu ernennen, wobei diese Amtszeit durch den Sicherheitsrat früher beendet werden kann, wenn der Gerichtshof seine Tätigkeit abgeschlossen hat.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1775(2007)	14.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, den Auftrag von Carla Del Ponte als Anklägerin des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien ungeachtet der Bestimmungen des Artikels 16 Absatz 4 des Statuts ein letztes Mal mit Wirkung vom 15. September 2007 bis zum 31. Dezember 2007 zu verlängern.	+14;-0; =1 (Russ- land)
Konflikt- prävention	S/PRST/2007/31	28.8.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> erkennt an, wie wichtig die Beilegung von Streitigkeiten durch friedliche Mittel und die Förderung der notwendigen Präventivmaßnahmen in Reaktion auf Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Er erkennt dabei die wichtige Rolle der Regionalorganisationen bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten an und erinnert, dass die Verhütung von Konflikten nach wie vor eine der Hauptverantwortungen der Mitgliedstaaten ist. Der Rat bekräftigt sein Bekenntnis zur vollen Durchführung der Resolution 1625(2005) über Konfliktprävention und ersucht den Generalsekretär, dem Rat innerhalb von 60 Tagen über mögliche Maßnahmen zur weiteren Durchführung dieser Resolution Bericht zu erstatten.	
Liberia	S/RES/1777(2007)	20.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) bis zum 30. September 2008 zu verlängern. Der Rat bekräftigt seine Absicht, den Generalsekretär zu ermächtigen, nach Bedarf vorübergehend Truppen zwischen der UNMIL und der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) zu verlegen. Er macht sich die Empfehlung des Generalsekretärs zu eigen, die Zahl der im Rahmen des militärischen Anteils der UNMIL dislozierten Personen von Oktober 2007 bis September 2008 um 2450 sowie die Zahl der im Rahmen des Polizeianteils der UNMIL dislozierten Personen von April 2008 bis Dezember 2010 um 498 zu verringern. Ferner ersucht der Rat den Generalsekretär, in Anbetracht der erzielten Fortschritte spätestens am 15. August 2008 etwaige weitere Verringerungen des militärischen Anteils sowie des Polizeianteils zu bekräftigen.	Einstimmige Annahme
Myanmar	S/PRST/2007/37	11.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> missbilligt entschieden die Anwendung von Gewalt gegen friedliche Demonstrationen in Myanmar und begrüßt die Resolution S-5/1 des Menschenrechtsrats vom 2. Oktober 2007. Er betont, wie wichtig die rasche Freilassung aller politischen Gefangenen und der noch inhaftierten Personen ist. Der Rat fordert die Regierung und alle beteiligten Parteien auf, gemeinsam auf eine Deeskalation der Lage hin- und mit dem UN-Sondergesandten Ibrahim Gambari zusammenzuarbeiten. Er betont ferner, dass die Regierung Myanmars die erforderlichen Voraussetzungen für einen echten Dialog mit Daw Aung San Suu Kyi und allen beteiligten Parteien und ethnischen Gruppen schaffen muss. Der Rat fordert die Regierung Myanmars außerdem auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die politischen, wirtschaftlichen, humanitären und Menschenrechtsfragen, die der Bevölkerung Sorge bereiten, anzugehen.	

Dokumente

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Nahost	S/PRST/2007/34	20.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt nachdrücklich den am 19. September 2007 in Beirut verübten Terroranschlag, bei dem mindestens sieben Personen, darunter der Parlamentsabgeordnete Antoine Ghanem, getötet wurden. Er würdigt die Entschlossenheit der Regierung Libanons, diejenigen, die diesen und andere Morde begangen, organisiert und gefördert haben, vor Gericht zu bringen, und ist entschlossen, die Regierung Libanons bei ihren diesbezüglichen Anstrengungen zu unterstützen. Der Rat verurteilt erneut jede gezielte Ermordung libanesischer Führer und verlangt ein sofortiges Ende der Anwendung von Einschüchterung und Gewalt gegen die Vertreter des libanesischen Volkes und der libanesischen Institutionen.	
Ostafrikanisches Zwischenseen- gebiet	S/PRST/2007/28	23.7.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> ist besorgt über die sich verschlechternde Sicherheitslage im Osten der Demokratischen Republik Kongo und fordert alle beteiligten Akteure auf, jede zu einer militärischen Konfrontation führende Handlung zu unterlassen und eine Lösung der gegenwärtigen Krise auf politischem und diplomatischem Weg anzustreben. Ferner fordert er die gemischten Brigaden und ihre Befehlshaber auf, sich in die Streitkräfte der Demokratischen Republik Kongo (FARDC) zu integrieren. Er verlangt, dass die ausländischen und kongolesischen bewaffneten Gruppen ihre Waffen niederlegen und freiwillig mit ihrer Demobilisierung, Repatriierung, Neuansiedlung beziehungsweise Wiedereingliederung beginnen. Der Rat bittet die Regierung, in enger Abstimmung mit der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) einen globalen Plan auszuarbeiten, um die Sicherheit im östlichen Teil des Landes zu gewährleisten.	
	S/RES/1768(2007)	31.7.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt die anhaltenden illegalen Waffenbewegungen innerhalb und in die Demokratische Republik Kongo. Der Rat beschließt, die in der Resolution 1493(2003) verhängten und in Resolution 1596(2005) geänderten und erweiterten Maßnahmen betreffend Rüstungsgüter sowie die verhängten Maßnahmen auf dem Gebiet des Verkehrs, auf den Gebieten Finanzen und Reisen sowie das in Resolution 1698(2006) festgelegte Mandat der Sachverständigengruppe bis zum 10. August 2007 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/RES/1771(2007)	10.8.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, die in Resolution 1768(2007) geänderten und erweiterten Maßnahmen bis zum 15. Februar 2008 zu verlängern, diese bis zu diesem Zeitpunkt zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Der Rat fordert alle Staaten, insbesondere die der Region, auf, die Durchführung des Waffenembargos zu unterstützen und mit dem gemäß Resolution 1596(2005) eingesetzten Ausschuss bei der Wahrnehmung seines Mandats uneingeschränkt zu kooperieren. Er ersucht den Generalsekretär, die mit Resolution 1533(2004) eingerichtete und mit Resolution 1596(2005) erweiterte Sachverständigengruppe bis zum 15. Februar 2008 wieder einzusetzen. Diese wird ersucht, dem Rat bis zum 15. Januar 2008 über den Ausschuss Bericht zu erstatten.	Einstimmige Annahme
Sudan	S/RES/1779(2007)	28.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, tätig werdend nach Kapitel VII UN-Charta, das Mandat der gemäß Resolution 1591 (2005) eingesetzten Sachverständigengruppe bis zum 15. Oktober 2008 zu verlängern. Er ersucht diese, ihre Tätigkeiten gegebenenfalls mit denen der Mission der Afrikanischen Union in Sudan (AMIS) und des nachfolgenden hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) abzustimmen. Der Rat ersucht die Sachverständigengruppe ferner, die Fortschritte bei der Verringerung der Verstöße aller Parteien gegen die mit den Resolutionen 1556(2004) und 1591(2005) verhängten Maßnahmen sowie beim Abbau der Hindernisse für den politischen Prozess zu bewerten. Er fordert alle Staaten, die zuständigen Organe der Vereinten Nationen, die Afrikanische Union (AU) und andere interessierte Parteien nachdrücklich auf, mit dem Ausschuss und der Sachverständigengruppe voll zusammenzuarbeiten.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2007/35	2.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt den Angriff auf Friedenssicherungskräfte der Afrikanischen Union in Süd-Darfur und verlangt, die Täter zu ermitteln und vor Gericht zu stellen. Er weist daraufhin, dass er in der Resolution 1769(2007) von allen Parteien verlangt hat, die Feindseligkeiten und die Angriffe auf die AMIS, auf Zivilpersonen und auf humanitäre Organisationen unverzüglich einzustellen und besteht darauf, dass alle Parteien in Sudan dieser Forderung nachkommen. Zudem unterstreicht er, dass jeder Versuch, den Friedensprozess zu untergraben, inakzeptabel ist, insbesondere mit Blick auf die Friedensgespräche am 27. Oktober in Tripolis.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
	S/PRST/2007/41	24.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt nachdrücklich die Einberufung von Friedensgesprächen am 27. Oktober 2007 in Sitre unter Leitung des UN-Sondergesandten Jan Eliasson sowie des Sondergesandten der AU, Dr. Salim Salim. Der Rat ist besorgt über die weitere Verschlechterung der Sicherheitssituation und der humanitären Lage in Darfur und fordert aufgrund dessen alle Parteien auf, an den Gesprächen teilzunehmen und konstruktiv mitzuwirken. Als ersten Schritt fordert er, die Einstellung der Feindseligkeiten zu vereinbaren und in Kraft zu setzen. Der Rat ersucht den Generalsekretär, im Rahmen seiner regelmäßigen Berichte über den UNAMID auch über Fortschritte und Hindernisse im politischen Prozess zu informieren.	
	S/RES/1784(2007)	31.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) bis zum 30. April 2008 zu verlängern und fordert diese nachdrücklich auf, ihre Anstrengungen zur Bewertung der Fortschritte bei der Umverlegung der bewaffneten Kräfte fortzusetzen. Der Rat fordert eine Stärkung der Autonomie der Bewertungs- und Evaluierungskommission und sieht ihrem im Januar 2008 vorzulegenden Zwischenbericht entgegen. Ferner fordert er die Parteien auf, Maßnahmen zum Abbau der Spannungen in der Region Abyei zu ergreifen.	Einstimmige Annahme
<b>Terrorismus</b>	S/PRST/2007/32	7.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt den am 6. September 2007 in Batna (Algerien) verübten Terroranschlag, der zahlreiche Tote und Verletzte gefordert hat. Der Sicherheitsrat unterstreicht, dass diejenigen, die diese verwerfliche terroristische Handlung begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen.	
	S/PRST/2007/36	5.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt den am 3. Oktober in Bagdad verübten Anschlag auf den polnischen Botschafter in Irak, bei dem unter anderem der Botschafter verletzt und ein Mitglied seines Personenschutzteams getötet sowie zwei weitere Verletzt wurden. Bei dem Anschlag kam außerdem mindestens eine irakische Zivilperson ums Leben. Der Rat fordert die internationale Gemeinschaft auf, die Regierung Iraks bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zum Schutz der diplomatischen Gemeinschaft in Irak, des UN-Personals und des sonstigen in Irak tätigen ausländischen Zivilpersonals zu unterstützen.	
	S/PRST/2007/39	22.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> verurteilt mit äußerstem Nachdruck die am 18. Oktober 2007 in Karatschi (Pakistan) begangenen Bombenanschläge, die zahlreiche Tote und Verletzte gefordert haben. Der Rat unterstreicht, dass diejenigen, die diese verwerfliche terroristischen Handlung begangen, organisiert, finanziert und gefördert haben, vor Gericht gestellt werden müssen.	
<b>Timor-Leste</b>	S/PRST/2007/33	10.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> begrüßt die Bildung der neuen Regierung in Timor-Leste als Ergebnis der Parlamentswahlen vom 30. Juni 2007 und gratuliert zur Ernennung des neuen Kabinetts Timor-Lestes unter Leitung von Ministerpräsident Xanana Gusmão. Der Rat fordert die Regierung, das Parlament, die politischen Parteien und das Volk Timor-Lestes auf, zusammenzuarbeiten, einen politischen Dialog zu führen und den Frieden, die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung sowie die nationale Aussöhnung in dem Land zu festigen. Er unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Empfehlungen der Unabhängigen Sonderuntersuchungskommission der Vereinten Nationen in ihrem Bericht aus dem Jahr 2006 umgesetzt werden.	
<b>Westsahara</b>	S/RES/1783(2007)	31.10.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> beschließt, das Mandat der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) bis zum 30. April 2008 zu verlängern. Er fordert die Parteien auf, die Verhandlungen fortzusetzen, um eine gerechte, dauerhafte und für beide Seiten annehmbare politische Lösung herbeizuführen, die die Selbstbestimmung des Volkes von Westsahara vorsieht.	Einstimmige Annahme
<b>Zentralafrikanische Republik</b>	S/RES/1778(2007)	25.9.2007	<b>Der Sicherheitsrat</b> genehmigt die Errichtung einer multidimensionalen Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (MINURCAT) die helfen soll, die Sicherheitsbedingungen zu schaffen, die eine freiwillige, sichere und dauerhafte Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen begünstigen. Er beschließt, dass der Mission bis zu 300 Polizisten und 50 Verbindungsoffiziere sowie Zivilpersonal in angemessener Zahl angehören werden. Der Rat ermächtigt die Europäische Union (EU), zur Unterstützung einen Einsatz für einen Zeitraum von einem Jahr ab dem Datum, an dem die EU in Absprache mit dem Generalsekretär seine vorläufige Einsatzfähigkeit erklärt, zu entsenden. Sie hat das Mandat, die gefährdeten Zivilpersonen, insbesondere Flüchtlinge und Binnenvertriebene zu schützen, die Sicherheit im Einsatzgebiet zu erhöhen und humanitären Hilfe bereitzustellen.	Einstimmige Annahme

# Jahresinhaltsverzeichnis 2007

Um einen raschen Zugang zum Inhalt der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN zu ermöglichen, enthält seit 1979 jeder Jahrgang ein Jahresinhaltsverzeichnis; eine detailliertere Erschließung früherer Jahrgänge gewährleisten die Sonderhefte ›Register 1962–1973‹ (Bonn 1976) und ›Register 1974–1978‹ (Bonn 1979). Das Jahresinhaltsverzeichnis ordnet die Beiträge grob nach Themenkreisen, die den Schwerpunkten der Arbeit der Weltorganisation entsprechen. Den Beiträgen folgen jeweils die Berichte der Rubrik ›Aus dem Bereich der Vereinten Nationen‹. Danach sind die Dokumente der Vereinten Nationen nach Themen geordnet aufgeführt. Das Autorenregister ergänzt die Übersicht über den Jahrgang.

Um das Auffinden der Beiträge in den einzelnen Heften des Jahrgangs zu erleichtern, sind hier die Seitenzahlen angegeben:

VN 1/2007: Seiten 1–44

VN 3/2007: Seiten 89–132

VN 5/2007: Seiten 177–220

VN 2/2007: Seiten 45–88

VN 4/2007: Seiten 133–176

VN 6/2007: Seiten 221–264

## Allgemeines und Grundsatzfragen

**Die Reform der Vereinten Nationen: eine Innenansicht** | Louise Fréchet 1

### Weltorganisation und Individuum.

Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär | Manuel Fröhlich 96

»Wir brauchen einen neuen Typus des globalen Führungspolitikers«. Interview mit Mark Malloch Brown, ehemaliger Stellvertretender UN-Generalsekretär 155

»Unverrückbare Werte stärken«. Rede der deutschen Bundeskanzlerin vor der 62. Generalversammlung | Angela Merkel 215

**Generalversammlung** | 60. Tagung 2005/2006 | Anja Papenfuß 68

**Generalsekretär** | Bericht für die 62. Generalversammlung | Friederike Bauer 241

## Politik und Sicherheit

»Öl für Lebensmittel. Das Programm, der ›Skandal‹ und die Geschichte dahinter | Ian Williams 10

**Zivile Konfliktverhütung und menschliche Sicherheit.** Die Zusammenarbeit von Vereinte Nationen und Europäischer Union | Detlev Wolter 62

**UN-Friedenssicherung.** Herausforderungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik | Heiko Nitzschke · Peter Wittig 89

**Vom Feindstaat zum ›Musterschüler?‹** Japan in den Vereinten Nationen | Kerstin Lukner 103

»Für Liberia ist Bildung die Priorität Nr. 1«. Interview mit Ellen Johnson-Sirleaf, Staatspräsidentin Liberias 118

**Zwischen Friedenskonsolidierung und Friedensschaffung.** Gemischte Bilanz der UN-Verwaltung in Kosovo | Rafael Biermann 133

**Die Zukunft Kosovos.** Vorbereitungen auf eine international überwachte Unabhängigkeit | Neithart Höfer-Wissing 142

### Operation Blauhelmreform.

Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze | Thorsten Benner · Philipp Rotmann 177

### Zwischen den Stühlen.

Von der schwierigen Rolle der Vereinten Nationen im Nahen Osten | Markus E. Bouillon 221

**Das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten.** Humanitäre Hilfe als Ersatz für politische Konfliktlösung? | Laura Ryseck · Margret Johannsen 228

**Standpunkt** | »Deutschland zeigt Flagge!« | Manfred Eisele 234

»Für den Patienten ist nie genug Geld da, für einen Sarg immer«. Interview mit Angela Kane, Beigeordnete Generalsekretärin für politische Angelegenheiten der Vereinten Nationen 235

**Weltraumausschuss** | Tagungen 2006 | Kai-Uwe Schrogel 24

**UN-Waffenübereinkommen** | 3. Überprüfungs-konferenz 2006 | Hans Günter Brauch 71

**B-Waffen-Übereinkommen** | 6. Überprüfungs-konferenz 2006 | Hans Günter Brauch 73

## Wirtschaft und Entwicklung

### Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens.

Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend | François Rohner 45

### Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens.

Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und Menschenrechte ab | Thalif Deen 52

**Die UNCTAD wiederbeleben.** Neuer Reformbericht empfiehlt Stärkung der Entwicklungsrolle | Konrad Melchers 56

## Sozialfragen, Kultur und Menschenrechte

**Nicht alles zum Besten.** Die zukünftige Arbeitsstruktur des UN-Menschenrechtsrats | Theodor Rathgeber 160

**Wider die Straflosigkeit.** Das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen | Waldemar Hummer · Jelka Mayr-Singer 183

**Die Vereinten Nationen und indigene Völker.** Zu Entstehung und Gehalt der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker | Anja Titze 190

**Menschenrechts-Unterkommission** | 57. Tagung 2005 und 58. Tagung 2006 | Norman Weiß 25

**Menschenrechtsrat** | Tagungen 2006 | Silvi Sterr 75

**Ausschuss gegen Folter** | 36. und 37. Tagung 2006 | Friederike Reck 119

**Menschenrechtsausschuss** | 86. bis 88. Tagung 2006 | Birgit Schlütter 205

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** | 68. und 69. Tagung 2006 | Claudia Mahler 207

**Sozialpakt** | 36. und 37. Tagung 2006 | Valentin Aichele 242

**Rechte des Kindes** | 41. bis 43. Tagung 2006 | Stefanie Lux 244

**Frauenrechtsausschuss** | 34. bis 36. Tagung 2006 | Stefanie Lux 246

## Verwaltung und Haushalt

### Auf immer unvollendet?

Verwaltungsreform in den Vereinten Nationen | Thorsten Benner 16

### »Unzeitgemäß, fehlerhaft und ineffektiv«.

Ein neuer Bericht zur Reform des Systems der internen Rechtspflege deckt altbekannte Mängel auf | Wolfgang Münch 20

<b>Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007</b>   Klaus Hüfner	110
<b>Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2007 bis 2009</b>   Übersicht	116

## Rechtsfragen

<b>Der Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien.</b> Mehr Errungenschaften als Versäumnisse   Leonie von Braun	148
<b>Völkerrechtskommission</b>   58. Tagung 2006   Nina Hüfken	121
<b>IGH</b>   Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien   Karin Oellers-Frahm	163

## Verschiedenes

<b>Architektur und Politik.</b> Vom Völkerbundpalast zum Entwurf für einen Neubau am UN-Amtssitz   Stephan Rößler	198
<b>Errata</b>	79

## Buchbesprechungen

<b>UN-Reform aus historischer Sicht</b> Kennedy: <i>The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government</i>   Daniel Roger Maul	32
<b>UN-Reform kompakt</b> Varwick/Zimmermann: <i>Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven</i>   Klaus Hüfner	33
<b>Mehr soziale Gerechtigkeit im Welthandelssystem</b> Stiglitz/Charlton: <i>Fair Trade. Agenda für einen gerechten Welthandel</i>   Stormy Mildner · Katharina Matro	82
<b>Öffentliche Finanzen in Zeiten der Globalisierung</b> Kaul/Conceição (Hrsg.): <i>The New Public Finance: Responding to Global Challenges</i>   Jens Martens	83
<b>Die UN zwischen Anspruch und Wirklichkeit</b> Volger (Hrsg.): <i>Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen</i>   Martina Haedrich	125
<b>Beste Absichten eines Friedensmannes</b> Meisler: <i>Kofi Annan: A Man of Peace in a World of War</i> Traub: <i>The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American Power</i>   Anja Papenfuß	127
<b>Neue Studienliteratur zum Völkerrecht</b> Kälin/Epiney/Caroni/Künzli: <i>Völkerrecht: Eine Einführung</i> Peters: <i>Völkerrecht: Allgemeiner Teil</i> Schweisfurth: <i>Völkerrecht</i> Ziegler: <i>Einführung in das Völkerrecht</i>   Bardo Fassbender	170
<b>Innenansichten von ›Mr. Namibia‹</b> Vergau: <i>Verhandeln um die Freiheit Namibias. Das diplomatische Werk der westlichen Kontaktgruppe</i>   Henning Melber	172
<b>Besichtigung eines Phantoms</b> Wouters/Hoffmeister/Ruys (Eds.): <i>The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership</i>   Hans Arnold	209
<b>Die IAEA von innen</b> Schriefer/Sandtner/Rudischhauser (Hrsg.): <i>50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA. Ein Wirken für Frieden und Sicherheit im nuklearen Zeitalter</i>   Harald Müller	211
<b>UN-Reform: Teil Drei</b> Müller (Ed.): <i>Reforming the United Nations. The Struggle for Legitimacy and Effectiveness</i>   Wolfgang Münch	212
<b>Faktenreiches Jahrbuch zur Friedenssicherung</b> Center on International Cooperation: <i>Annual Review of Global Peace Operations 2007</i>   Heiko Nitzschke	214
<b>Denkfabrik UN</b> Emmerij/Jolly/Weiss: <i>Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges</i>   Jolly/Emmerij/Ghai/Lapeyre: <i>UN Contributions to Development Thinking and Practice</i>   Toye/Toye: <i>The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development</i>   Berthelot: <i>Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions</i>   Ward: <i>Quantifying the World: UN Ideas and Statistics</i>   Jain: <i>Women, Development, and the UN: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice</i>   Klaus Hüfner	252

<b>Alles über Frauenrechte</b> von Schorlemer (Hrsg.): <i>Die Vereinten Nationen und neuere Entwicklungen der Frauenrechte</i>   Rudolf (Hrsg.): <i>Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht</i>   Ingo Winkelmann	255
--	-----

<b>Frieden durch Recht?</b> Nitsche: <i>Der Internationale Strafgerichtshof ICC und der Frieden. Eine vergleichende Analyse der Befriedungsfunktion internationaler Straftribunale</i>   Nils Geißler	257
--	-----

<b>Personalien</b>	29, 80, 123, 168, 248
--------------------	-----------------------

## Übersichten

<b>Das UN-System auf einen Blick</b>   Abkürzungen	40
<b>Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen</b>   Übersichten	41
<b>Die Mitgliedschaften in UN-Organen</b>   Übersicht	88
<b>Die Mitgliedschaften in UN-Menschenrechtsorganen</b>   Übersicht	131
<b>Wiederkehrende Gedenkanklässe sowie laufende und künftige Jahre und Jahrzehnte der Vereinten Nationen</b>   Übersicht	132

## Dokumente

<b>Afghanistan</b> S/RES/1746(2007)	129
S/PRST/2007/27	218
S/RES/1776(2007)	258
<b>Burundi</b> S/PRST/2007/16	173
<b>Côte d'Ivoire</b> S/RES/1726(2006), S/RES/1727(2006), S/PRST/2006/58	35
S/RES/1739(2007)	85
S/PRST/2007/8	130
S/RES/1761(2007)	173
S/PRST/2007/25, S/RES/1763(2007), S/RES/1765(2007)	218
S/RES/1782(2007)	258
<b>Ehemaliges Jugoslawien</b> S/RES/1764(2007)	218
<b>Frauen</b> S/PRST/2007/5	85
S/PRST/2007/40	258
<b>Friedenssicherung</b> S/PRST/2007/1	85
A/RES/61/256, A/RES/61/257	129
S/PRST/2007/7	130
A/RES/61/279	217
<b>Georgien</b> S/RES/1752(2007)	174
S/RES/1781(2007)	258
<b>Guinea-Bissau</b> S/PRST/2007/38	259
<b>Haiti</b> S/RES/1743(2007)	85
S/RES/1780(2007)	259
<b>Holocaust</b> A/RES/61/255	173
<b>Horn von Afrika</b> S/RES/1741(2007)	86
S/RES/1767(2007)	218
<b>Humanitäres Völkerrecht</b> S/RES/1738(2006)	35
<b>Internationale Strafgerichte</b> S/RES/1774(2007), S/RES/1775(2007)	259

<b>Irak</b>	
S/RES/1723(2006)	36
S/PRST/2007/11	174
S/RES/1762(2007), Anlage I, II	218
S/RES/1770(2007)	219
<b>Kinder</b>	
S/PRST/2006/48	36
<b>Kleinwaffen</b>	
S/PRST/2007/24	219
<b>Konfliktprävention/Konfliktfolgezeit</b>	
S/PRST/2007/3	86
S/PRST/2007/22	174
S/PRST/2007/31	259
<b>Liberia</b>	
S/RES/1731(2006)	36
S/RES/1750(2007)	130
S/RES/1753(2007), S/RES/1760(2007)	174
S/RES/1777(2007)	259
<b>Massenvernichtungswaffen</b>	
S/RES/1737(2006)	36
S/PRST/2007/4, S/RES/1747(2007), Anlagen	86
<b>Myanmar</b>	
S/PRST/2007/37	259
<b>Nahost</b>	
S/PRST/2006/46, S/PRST/2006/51	36
S/PRST/2006/52, S/RES/1729(2006), S/PRST/2006/54	37
S/RES/1748(2007)	130
S/RES/1757(2007), Anlage, Anhang (Statut)	174
S/PRST/2007/17, S/PRST/2007/18, S/RES/1759(2007), S/PRST/2007/20, S/PRST/2007/21	175
S/PRST/2007/12, S/PRST/2007/29, S/RES/1773(2007)	219
S/PRST/2007/34	260
<b>Nepal</b>	
S/PRST/2006/49	37
S/RES/1740(2007)	87
<b>Ostafrikanisches Zwischenseengebiet</b>	
S/PRST/2006/50, S/PRST/2006/57	37
S/RES/1736(2006)	38
S/RES/1742(2007)	87
S/PRST/2007/6	130
S/PRST/2007/9, S/RES/1751(2007), S/RES/1756(2007)	175
S/PRST/2007/28, S/RES/1768(2007), S/RES/1771(2007)	260
<b>Reform</b>	
A/RES/61/246	217
<b>Ruanda</b>	
S/RES/1749(2007)	130
<b>Sanktionsfragen</b>	
S/RES/1730(2006), S/RES/1732(2006)	38
<b>Sierra Leone</b>	
S/RES/1734(2006)	38
S/PRST/2007/23	176
<b>Somalia</b>	
S/RES/1724(2006), S/RES/1725(2006), S/PRST/2006/59	38
S/RES/1744(2007)	87
S/PRST/2007/19	176
S/PRST/2007/13	219
S/RES/1766(2007), S/RES/1772(2007)	220
<b>Sudan</b>	
S/PRST/2006/53, S/PRST/2006/55	39
S/PRST/2007/2	87
S/PRST/2007/15	176
S/RES/1755(2007), S/RES/1769(2007)	220

S/RES/1779(2007), S/PRST/2007/35	260
S/PRST/2007/41, S/RES/1784(2007)	261
<b>Terrorismus</b>	
A/RES/60/288, Anlage	35
S/RES/1735(2006), S/PRST/2006/56	39
S/PRST/2007/10	176
S/PRST/2007/26	220
S/PRST/2007/32, S/PRST/2007/36, S/PRST/2007/39	261
<b>Timor-Leste</b>	
S/RES/1745(2007)	87
S/PRST/2007/14	176
S/PRST/2007/33	261
<b>UN-Personal</b>	
S/RES/1733(2006)	39
A/RES/61/261	173
<b>Westsahara</b>	
S/RES/1754(2007)	176
S/RES/1783(2007)	261
<b>Zentralafrikanische Republik</b>	
S/PRST/2006/47	39
S/PRST/2007/30	220
S/RES/1778(2007)	261
<b>Zypern</b>	
S/RES/1728(2006)	39
S/RES/1758(2007)	176

## Register der Autorinnen und Autoren

<b>Aichele, Valentin</b>	242	<b>Maul, Daniel Roger</b>	32
<b>Arnold, Hans</b>	209	<b>Mayr-Singer, Jelka</b>	183
<b>Bauer, Friederike</b>	241	<b>Melber, Henning</b>	172
<b>Benner, Thorsten</b>	16, 177	<b>Melchers, Konrad</b>	56
<b>Biermann, Rafael</b>	133	<b>Merkel, Angela</b>	217
<b>Bouillon, Markus E.</b>	221	<b>Mildner, Stormy</b>	82
<b>Brauch, Hans Günter</b>	71, 73	<b>Müller, Harald</b>	211
<b>Deen, Thalif</b>	52	<b>Münch, Wolfgang</b>	20, 212
<b>Eisele, Manfred</b>	234	<b>Nitzschke, Heiko</b>	89, 214
<b>Fassbender, Bardo</b>	170	<b>Oellers-Frahm, Karin</b>	163
<b>Fréchette, Louise</b>	1	<b>Papenfuß, Anja</b>	68, 127
<b>Fröhlich, Manuel</b>	96	<b>Rathgeber, Theodor</b>	160
<b>Geißler, Nils</b>	257	<b>Reck, Friederike</b>	119
<b>Haedrich, Martina</b>	125	<b>Rößler, Stephan</b>	198
<b>Höfer-Wissing, Neithart</b>	142	<b>Rohner, François</b>	45
<b>Hüfken, Nina</b>	121	<b>Rotmann, Philipp</b>	177
<b>Hüfner, Klaus</b>	33, 110, 252	<b>Ryseck, Laura</b>	228
<b>Hummer, Waldemar</b>	183	<b>Schlütter, Birgit</b>	205
<b>Johannsen, Margret</b>	228	<b>Schrogl, Kai-Uwe</b>	24
<b>Johnson-Sirleaf, Ellen</b>	118	<b>Sterr, Silvi</b>	75
<b>Kane, Angela</b>	235	<b>Titze, Anja</b>	190
<b>Lukner, Kerstin</b>	103	<b>von Braun, Leonie</b>	148
<b>Lux, Stefanie</b>	244, 246	<b>Weiß, Norman</b>	25
<b>Mahler, Claudia</b>	207	<b>Williams, Ian</b>	10
<b>Malloch Brown, Mark</b>	155	<b>Winkelmann, Ingo</b>	255
<b>Martens, Jens</b>	83	<b>Wittig, Peter</b>	89
<b>Matro, Katharina</b>	82	<b>Wolter, Detlef</b>	62

## ABSTRACTS

Markus E. Bouillon

pp. 221–227

**Between A Rock and A Hard Place.****On the Difficult Role of the United Nations in the Middle East**

The talk of *one* United Nations is almost always misleading. When it comes to the United Nations' role in the Middle East, however, it borders on defamation. In the Middle East, more than in most other regions, it is almost impossible for the organization to speak with one voice. The UN is far from having a coherent strategy to solve the problems and crises that plague the region. The effects are dramatic—not only for the parties involved but also for the organization's reputation. As a first step towards a coherent strategy, the Secretary-General should try to reconcile the diverging expectations and demands with the help of new advisers in the Secretariat.

Laura Ryseck · Margret Johannsen

pp. 228–233

**The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). Humanitarian Assistance as a Substitute for Political Conflict Resolution?**

UNRWA, the relief organization of the United Nations that provides humanitarian assistance to the Palestinian refugees of 1948 and their descendants, was established almost 60 years ago. Since then, the agency has become the biggest supplier of social services to the Palestinians. Its work is influenced by the challenges of a highly politicized environment. At times, harsh criticism has questioned

the agency's underlying rationale. The article discusses the impact of the foundering peace process, sharp budget constraints and humanitarian emergencies on the agency's crisis management.

Manfred Eisele

p. 234

**Viewpoint: "Germany Shows Its Colors!"**

When Security Council Resolution 1701 sought to increase the troops under the United Nations Interim Forces in Lebanon (UNIFIL) from 2,000 to 15,000, Germany finally took an active part in UN peacekeeping missions. While the Maritime Task Force under German leadership has enhanced border security and stopped the illegal transfer of weapons, its counterpart on the Lebanese mainland has been less successful, says Manfred Eisele, advisor to the Department of Peacekeeping Operations.

**"There's Never Enough Money for the Patient, but Always for the Coffin." Interview with Angela Kane, UN Assistant Secretary-General for Political Affairs**

pp. 235–240

The high profile of peacekeeping missions has overshadowed political peace-building efforts, says Angela Kane. The 59-year-old Assistant Secretary-General is the highest-ranking German diplomat in the UN Secretariat in New York. She speaks about her role and the reform efforts in the Department of Political Affairs, the department's good offices in Myanmar and Nepal, sexual misconduct by UN personnel and a potential role for the United Nations in Iraq.

## IMPRESSUM

## VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

**Herausgeber:** Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

**Chefredakteurin:** Anja Papenfuß

**Redaktionsassistent und DTP:** Monique Lehmann

**Redaktionsanschrift:**

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin,

Telefon 030 | 25 93 75-10; Telefax: 030 | 25 93 75-29,

E-Mail: zeitschrift@dgvn.de

**Druck und Verlag:** Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,

Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden

Telefon 0 72 21 | 21 04-0; Telefax 0 72 21 | 21 04-27.

**Erscheinungsweise:** zweimonatlich.

**Bestellungen:** Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 54,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten;

Einzelheft: Euro 11,- inkl. MwSt. zuzüglich Versandkosten.

**Bestellungen nehmen entgegen:** Nomos Verlagsgesellschaft,

Aloisia Hohmann, Telefon 0 72 21 | 21 04-39,

Telefax 0 72 21 | 21 04-43, E-Mail: hohmann@nomos.de

sowie der Buchhandel;

Abbestellungen vierteljährlich schriftlich zum Jahresende.

Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft,

Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse

Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten

Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

**Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:** sales friendly,

Bettina Roos, Siegburger Str. 123, 53229 Bonn,

Telefon 02 28 | 9 78 98-10, Telefax 02 28 | 9 78 98-20, E-Mail:

roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge

und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede

Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz

zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags.

Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen,

Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung

und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendiger-

weise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion

wieder.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

## Präsidium

Dr. Hans Arnold

Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Dr. Hans Otto Bräutigam

Dr. Eberhard Brecht

Dr. Fredo Dannenbring

Prof. Dr. Klaus Dicke

Bärbel Dieckmann

Hans Eichel

Manfred Eisele

Prof. Dr. Tono Eitel

Joschka Fischer

Hans-Dietrich Genscher

Dr. Wilhelm Höynck

Prof. Dr. Klaus Hüfner

Prälat Dr. Karl Jüsten

Dr. Dieter Kastrup

Dr. Klaus Kinkel

Matthias Kleinert

Dr. Manfred Kulesa

Dr. Hans-Werner Lautenschlager

Prof. Dr. Klaus Leisinger

Walter Lewalter

Ingrid Matthäus-Maier

Prof. Dr. Jens Naumann

Karl Theodor Paschke

Detlev Graf zu Rantzau

Prälat Dr. Stephan Reimers

Annemarie Renger

Prof. Dr. Volker Rittberger

Dr. Irmgard Schwaetzer

Heide Simonis

Dr. Frank-Walter Steinmeier

Prof. Dr. Rita Süßmuth

Dr. Helga Timm

Prof. Dr. Klaus Töpfer

Prof. Dr. Christian Tomuschat

Dr. Günther Unser

Dr. Hans-Joachim Vergau

Rüdiger Freiherr von Wechmar †

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker

Dr. Richard von Weizsäcker

Heidmarie Wiczorek-Zeul

Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

Alexander Graf York von Wartenburg

## Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)

Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)

Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)

Ana Dujic (Schatzmeisterin)

Wolfgang Ehrhart

Prof. Dr. Manuel Fröhlich

Armin Laschet

Dr. Wolfgang Münch

Winfried Nachtwei, MdB

Dr. Christian Tams

Karl-Georg Wellmann, MdB

## Landesverbände

Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun

Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Alexander Siedschlag

Vorsitzender, Landesverband Bayern

Dr. Christine Kalb

Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Dustin Dehéz

Vorsitzender, Landesverband Hessen

Sabine Birken

Vorsitzende, Landesverband Nordrhein-Westfalen

Dr. Nils Geißler

Vorsitzender, Landesverband Sachsen, Sachsen-

Anhalt, Thüringen

## Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin

Telefon: 030 | 25 93 75-0; Telefax: 030 | 25 93 75-29

E-Mail: info@dgvn.de | Internet: www.dgvn.de